

VALTIONEUVOSTON YTIMEN
KOORDINAATIOITOIMIEN
KEHITYS SUOMESSA 2011–2019

Pro gradu -tutkielma

Tekijä: Jan Ihatsu

Opiskelijanumero: 014609510

Ohjaaja: Anne Holli

Helsingin yliopisto

Yleinen valtio-oppi, hallinnon ja organisaatioiden tutkimus

Pvm: 10.5.2020



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos	
Tekijä □ – Författare – Author Jan Ihatsu			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Valtioneuvoston ytimen koordinaatiotoimien kehitys Suomessa 2011–2019			
Oppiaine – Läroämne – Subject Yleinen valtio-oppi, hallinnon ja organisaatioiden tutkimus			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma	Aika – Datum – Month and year Toukokuu 2020	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 83	
<p>Tiivistelmä – Referat – Abstract</p> <p>Tutkielman tarkoituksena on selvittää hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksessa tutkittujen julkishallinnon koordinaatiota käsittelevien mekanismien toteutumista Suomessa. Tutkimuksen lähestymistapa on uusinstitutionalistinen ja valtioneuvoston ydintä tarkastellaan instituutiona, jonka tehtäviin kuuluu politiikan ja hallinnon koordinointi. Hallinnon koordinaatiomekanismeja tarkastellaan suhteessa Suomen valtioneuvoston ytimeen. Tavoitteena on esittää koordinaatiomekanismien kehitys Suomessa Kataisen, Stubbin, Sipilän ja Rinteen hallituskausilla vuosina 2011–2019. Lisäksi tarkastellaan koordinaatiomekanismien suhdetta hallitusohjelman toteutumiseen, tavoitteena havaita onko jollain mekanismeilla yhteys korkeampaan toteutumisasteeseen.</p> <p>Tutkielman aineistona toimivat hallitusohjelmat, hallitusohjelmien toimeenpanosuunnitelmat ja hallituskausien loppuraportit ja -arviot. Menetelmänä käytettiin analyysitriangulaatiota, jossa yhdistettiin laadullista sisällönanalyysia kvantitatiivisiin menetelmiin. Analyysitriangulaatiolla pyrittiin lisäämään tutkimuksen validiteettia sekä vastaamaan tutkimusongelmaan, joka oli ”Millä keinoin ja missä laajuudessa valtioneuvoston ydin koordinoi valtioneuvoston toimintaa Kataisen, Sipilän ja Rinteen hallitusten aikana?”</p> <p>Tutkimuksen keskeisinä tuloksina havaittiin, että valtioneuvoston ytimen koordinaatiotyökalujen käytössä on eroa hallituskausittain, mutta koordinaatiomekanismien käytössä on havaittavissa yhtenäinen trendi hierarkkisten ja verkostomaisten koordinaatiomekanismin käytön suhteen. Koordinaation laajuus toimenpiteiden tasolla on vähentynyt ja koordinaatiovastuu on siirtynyt hallinnon hierarkiassa ylemmäs, strategiselle ja poliittiselle tasolle eli lähemmäs valtioneuvoston ydintä ja kauemmas sektoriministeriöiden itsenäisestä päätösvallasta. Strategisen hallitusohjelman käyttöönotto on vähentänyt hallitusohjelmien seurattavien toimenpiteiden määrää ja koonnut tavoitteita kokonaisuuksiksi. Lisäksi hallitusohjelman seurannan kriteereitä voidaan tämän tutkielman perusteella pitää epäyhtenäisinä eikä vakiintunutta raportointi- ja arviointimenettelyä ole otettu käyttöön.</p> <p>Keskeisinä johtopäätöksinä todetaan, että valtioneuvoston ytimellä on merkittävä määrä valtaa hallitusohjelman tavoitteiden määrittämisessä ja koordinaatiossa. Valtioneuvoston ytimen poliittisen edustuksen valta on kasvanut osittain hallinnollisen edustuksen vallan vähentyessä. Hallitusohjelman toteuttamisen koordinaatioon liittyvät konfliktien ratkaisut ja sovittelut ovat entistä enemmän poliittisten edustajien ratkaistavia, sektoriministeriöiden keskittyessä toimeenpanoon omalla sektorillaan. Tätä voidaan pitää ratkaisuna ministeriöiden keskinäisiin konfliktitilanteisiin, jossa valtasuhteet voisivat muuten olla epäselviä. Valtioneuvoston ydin näyttäytyy tämän tutkimuksen perusteella vakiintuneena instituutiona, joka koordinoi hallitusohjelman toteutumista entistä voimakkaamassa poliittisessa ohjauksessa.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords valtio-oppi, valtionhallinto, koordinointi, hallitusohjelmat			

Sisällys

1 Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen kohde	2
1.2 Tutkimuksen rajaus	4
1.3 Tutkimusongelma.....	5
2 Aihetta koskeva aiempi tutkimus ja keskeiset käsitteet	6
2.1 Valtioneuvoston ydin ja sen kehitys	7
2.1.1 Valtioneuvoston ydin Suomessa	11
2.1.2 Valtioneuvoston kehittäminen ja hankkeet	15
3 Teoreettinen viitekehys	19
3.1 Uusinstitutionalismi	19
3.2 New Public Management – uusi julkishallinto	21
3.3 Koordinaatio ja koordinaatiomekanismit: hierarkkiset, markkinatyypiset tai verkostomaiset mekanismit.....	22
4 Tutkimuksen toteutus	32
4.1 Aineisto	32
4.2 Aineiston validiteetin ja reliabiliteetin arviointi	36
4.3 Aineiston analyysi.....	37
4.4 Ensimmäinen aineistoanalyysi: koordinaation laajuus ja kehittyminen	40
4.5 Toinen aineistoanalyysi: koordinaation laajuuden ja koordinaatiomekanismien suhde hallitusohjelman toteutumiseen	53
5 Päätelmät	58
5.1 Päätelmät koordinaation laajuudesta ja kehityksestä	58

5.2 Päätelmät valtioneuvoston ytimeistä koordinoivana instituutiona.....	61
6 Mahdolliset poliittiset ja eettiset ulottuvuudet	65
Lähdeluettelo.....	67
Liite 1: Valtioneuvoston kehittämishankkeiden suositukset 2010-luvulla	74
Liite 2 Sipilän hallitusohjelman toteutuminen	78
Liite 3: Käytetty aineisto	83

1 Johdanto

Tämä tutkielma keskittyy Suomen valtioneuvoston ytimen koordinaatiotoimenpiteiden kehitykseen Jyrki Kataisen, Alexander Stubbin, Juha Sipilän ja Antti Rinteen hallituskausilla 2011–2019. Valtioneuvoston ytimellä tarkoitetaan Suomen valtioneuvoston keskeisiä poliittishallinnollisia toimia koordinoivaa instituutiota, jonka muodostavat keskeisimmät ministeriöt, niiden virkamiehet sekä hallitus. Kansainvälisesti tarkasteltuna OECD- maissa on pitkään tarkasteltu valtioneuvoston ytimen toimintaa ja sen kehitystä. Suomessa tällainen tutkimus on jäänyt vähemmälle (Alter, 2019)

Koordinaatiolla viitataan tämän tutkielman yhteydessä valtioneuvoston ytimen kykyyn laatia hallitusohjelmia, ohjata valtioneuvoston toimintaa hallitusohjelman kirjausten mukaisesti sekä toteuttaa hallitusohjelman tavoitteita hyödyntäen erilaisia koordinaatiotoimia. Koordinaation tarkastelun teoreettisena perustana käytetään Bouckaertin, Petersin ja Verhoestin tutkimusta vuodelta 2010. Bouckaert, Peters ja Verhoest (2010) ovat esittäneet, että julkishallintoa voidaan koordinoita kolmen pääasiallisen mekanismin kautta, joita ovat hierarkkiset, markkinatyypiset ja verkostomaiset mekanismit. Tämä tutkielma pyrkii kartoittamaan, onko tiettyjä koordinaatiomekanismeja havaittavissa valtioneuvoston ytimen koordinaatiotoiminnassa ja jos on, miten mekanismit ovat kehittyneet Kataisen kaudelta vuodesta 2011 Rinteen kauteen vuoteen 2019.

Koordinaatio liittyy Suomen kontekstissa myös yrityksiin kehittää hallitusohjelmaa strategisemmaksi työkaluksi. Strategisen hallitusohjelman ensimmäisenä virallisena kokeiluna voidaan pitää Sipilän hallituksen ohjelmaa vuodelta 2015. Tutkielman aikajänne on osittain valikoitunut juuri tästä syystä Sipilän kautta edeltävään Kataisen-Stubbin hallitukseen sekä Sipilän kautta seuranneeseen Rinteen hallitukseen. Näin voidaan tarkastel-

la myös strategisen hallitusohjelman käyttöönoton vaikutuksia koordinaatiomekanismeihin ja koordinaation tuloksiin yleisesti.

Tutkimus koostuu kuudesta kappaleesta. Tutkielman ensimmäisessä kappaleessa esitellään tutkimuksen rajausta ja tutkimusongelmaa. Toisessa kappaleessa esitellään aiheesta koskeva aiempi tutkimus ja tutkimuksen keskeiset käsitteet. Käsitteet, kuten valtioneuvoston ydin ja koordinaatio kuvataan tarkemmin tässä osiossa. Kolmannessa luvussa esitellään tutkimuksen teoreettinen viitekehys. Teoreettisen viitekehyksen makroteoriaa on käytetty uusinstitutionalismia kuvaamaan valtioneuvoston ytimen asemaa institutionaalisena sekä New Public Management -trendiä kuvaamaan julkishallinnon globaalia kontekstia. Lisäksi käsitellään yksityiskohtaisesti Bouckaertin, Petersin ja Verhoestin tutkimus koskien koordinaatiomekanismeja. Neljännessä luvussa kuvataan tutkimuksen toteutus, esitellään aineisto yksityiskohtaisesti ja kuvataan tutkimuksen tulokset. Viidennessä luvussa tehdään päätelmiä tutkimustulosten pohjalta. Lopuksi käsitellään tutkimuksen mahdollisia poliittisia ja eettisiä ulottuvuuksia.

1.1 Tutkimuksen kohde

Tutkimus keskittyy Suomen valtioneuvoston ytimen (centre of government) kykyyn koordinoita politiikkatoimia (eli policyja) ja eri keinoja koordinoitavuuden kehittämiseksi. Tarkasteltavina toimivat Kataisen-Stubbin hallitus 2011–2015 sekä Sipilän hallitus 2015–2019. Rinteen ja Marinin hallituksia 2019-2020 tarkastellaan siltä osin, kuin aineistoa on saatavilla.

Tutkimus lähtee Bouckaertin ym. (Bouckaert; Peters; & Verhoest, 2010) hypoteeseista, joiden mukaan julkishallinto OECD-maissa on enenevässä määrin erikoistunut New Public Management (jatkossa NPM) -trendin myötä. Hallinnon sirpaloituminen kasvaa suuremman erikoistumisen myötä, ja tätä sirpaloitumista voidaan vähentää kehittämällä

ja soveltamalla uusia koordinaatiomekanismeja. Bouckaert ym. (Bouckaert;Peters;& Verhoest, 2010, s. 12) esittävät koordinaatiomekanismeiksi hierakkista mekanismia, markkinamekanismia ja verkostomekanismia.

Bouckaert ym. (Bouckaert;Peters;& Verhoest, 2010, ss. 7–9.) esittävät, että erikoistumisella saavutetaan tehokkuushyötyjä. Erikoistuminen johtaa monoliittisten organisaatioiden pilkkomiseen, julkishallinnossa esimerkiksi virastoiksi tai liikelaitoksiksi, jotka erikoistuvat tiettyyn asiaan. Erikoistuvien instituutioiden välillä tarvitaan koordinaatiota, jotta asiakokonaisuuksia voidaan toteuttaa. (Bouckaert;Peters;& Verhoest, 2010, s. 13).

Koordinaatiota varten tarvitaan joku, joka koordinaatiota toteuttaa. Valtioneuvoston ydin soveltuu koordinaatiota tarkastelevan tutkimuksen kohteeksi ennen kaikkea siksi, että se on tunnistettava instituutio, jolle on kansainvälisesti määritettyjä kriteereitä, joista yksi on politiikkatoimien koordinaatio hallinnonalojen välillä. Valtioneuvoston ydin toimii siltana poliittisen päätöksenteon ja hallinnollisen toimeenpanon välillä, koostuen sekä poliittisesti että virkansa puolesta nimitetyistä henkilöistä (OECD, 2018, ss. 11, 18). Suomen valtioneuvoston ydin on määritetty tarkemmin luvussa 3.1.2.

Suomen keskushallinnon toimintaa on pyritty kehittämään, joko rakenteellisesti tai sisällöllisesti koherentimmaksi kokonaisuudeksi. Esimerkiksi valtiovarainministeriön asettama työryhmä esitti (Valtioneuvoston kehittämistyöryhmä, 2017) useita toimenpiteitä yhtenäisemmän valtioneuvoston kehittämiseksi. Sisällölliset kehitysehdotukset, kuten palkkausjärjestelmän yhtenäistäminen tai lainvalmistelun kehittäminen eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti muuta valtioneuvoston ytimen rakennetta, vaan kehittävät sen toimintatapoja. Onkin huomionarvoista, ettei kehitysehdotuksessa katsottu tarpeelliseksi puuttua esimerkiksi ministerijakoon.

Riippuen hallituspohjasta, reformit ovat keskittyneet hallinnon rakenteisiin, palvelujen kehittämiseen esimerkiksi yksityistä sektoria osallistamalla tai keskushallinnon roolin vahvistamiseen suhteessa alue- ja paikallishallintoon mm. keskushallinnon budjettival-

lan lisäämisellä. OECD:n (2018, s. 15) mukaan valtioneuvoston ytimen rakenne ja koko voikin vaihdella poliittisten painotusten perusteella suurestikin.

Sitran työpaperissa (Hyssälä & Backman , 2018, ss. 45–47) esitetään, että vaikka eduskunnalla on periaatteessa valta käynnistää yhtenäistä valtioneuvostoa edistäviä hankkeita (whole of government -reform), ei se ole käytännössä mahdollista eduskuntapuolueiden keskinäisestä valtakamppailusta ja epäluulosta johtuen. Yhtenäistä valtioneuvostoa edistäviä hankkeita on kuitenkin käynnistetty, viimeksi Sipilän hallituskaudella (Valtioneuvoston kehittämistyöryhmä, 2017).

Hankkeet ovat keskittyneet kuitenkin erityisesti tietohallintoon, kenties koska yhtenäistävät reformit tällä saralla eivät vaadi eduskunnan päätöstä. Merkittäviä esimerkkejä digitaalisista yhtenäistämishankkeista, jotka ovat toteutuneet ovat esim. valtioneuvoston yhteinen asiakirjahallintajärjestelmä Vahva (Valtioneuvoston kanslia, 2014) sekä yhteinen intranet Kampus (Valtioneuvoston kanslia, 2016). Henkilöstön ja yhteisten hankkeiden suhteen valtioneuvoston sisällä voidaan joka tapauksessa puhua merkittävästä siiloutumisesta ministeriöiden välillä (Hyssälä & Backman , 2018).

1.2 Tutkimuksen rajaus

Tutkimus keskittyy valtioneuvoston ytimen (Alter, 2019) horisontaalisen koordinaatiokyvyn kartoittamiseen. Horisontaalisella koordinaatiokyvyllä tarkoitetaan tässä yhteydessä valtioneuvoston ytimen kykyä koordinoida valtioneuvoston toimintaa hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Koordinaatiokyvyn arviointiaineisossa tukeudutaan valtioneuvoston tuottamiin selvityksiin, raportteihin sekä OECD:n tilastoihin koskien koordinaatiota.

Tutkimus ei suorita vertailua muihin lähialueen maihin, vaan tavoitteena on ennen kaikkea kartoittaa Suomen kehityskulkuja aiemmin ja tulevaisuudessa. Lisäksi pyritään arvioimaan, voidaanko Bouckaertin ym. (Bouckaert;Peters;& Verhoest, 2010) teoreettisella viitekehyksen perusteella havaita syitä tiettyjen koordinaatiomekanismien valin-

taan tai arvioida, ovatko toteutuneet koordinaatiomekanismit teoreettiseen viitekehyyseen peilaten toimivia.

Tutkimuksessa määritelmät on rajattu aiemman tieteellisen tutkimuksen tai keskushallinnon omien määritelmien mukaisiksi, jotta käsitteistö on vertailukelpoista aineistossa käytettyjen käsitteiden ja niiden merkitysten kanssa.

1.3 Tutkimusongelma

Tutkimusongelma on seuraava: millä keinoin ja missä laajuudessa valtioneuvoston ydin koordinoi valtioneuvoston toimintaa Kataisen, Sipilän ja Rinteen hallitusten aikana?

Useat hallitukset Suomessa ovat pyrkineet uudistamaan julkista hallintoa ja tunnistaneet omista lähtökohdistaan tiettyjä asioita koordinaatiota vaativiksi kokonaisuuksiksi, jotta hallitusohjelmien tavoitteet täyttyvät. (Kettunen;Sandberg;& Fredriksson, 2016, s. 67)

Toiset hallitukset ovat herkempiä suosimaan esimerkiksi markkinaehtoisuutta hallinnossa kuin toiset (Virtanen, ym., 2016, s. 21).

Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvelujen uudistus ja siihen eri hallituskausilla liittynyt maakuntauudistus tai kuntauudistus pyrkivät ratkaisemaan samaa ongelmaa, eli ikään-tyvän väestön luomaa painetta julkishallinnon rakenteisiin. Kyseessä on ollut eurooppalaisessa mittakaavassa merkittävä uudistus (Kettunen;Sandberg;& Fredriksson, 2016, s. 67).

Tutkimusongelmassa on erotettava muutama keskeinen merkitysero. Valtionhallinnossa puhutaan usein ohjauksesta, joka perustuu pääasiassa lainsäädäntöön, tulosohtaukseen ja norminasettamiseen. Ohjaus on kuitenkin eri asia kuin koordinaatio, sillä ohjaus on suoraa hallinnonalaan liittyvää toimivallan käyttöä. Koordinaatio tarkoittaa tässä tutkimuksessa ja teoreettisessa viitekehyyksessä useamman ohjauskykyisen tahon kykyä toimia yhdessä yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi, toisin sanoen horisontaalista koordinaatiota julkishallinnon ylimmällä tasolla. Vaikka hierarkkisia koordinaatiomalleja voidaan osittain pitää ohjauksena, ohjauksen ulottuvuus on suppeampi.

2 Aihetta koskeva aiempi tutkimus ja keskeiset käsitteet

Tämän tutkielman keskeisiä käsitteitä ovat valtioneuvoston ydin (Centre of Government, lyhenne CoG), koordinaatio, koordinaatiomekanismit, new public management, post-NPM-reformit ja uusinstitutionalismi.

Teoreettisen viitekehyksen muodostaa erityisesti The Coordination of Public Sector Organizations (Bouckaert;Peters;& Verhoest, 2010), Performance Management in the Public Sector (Bouckaert;Van Dooren;& Halligan, 2015) sekä teoreettisempi new public managementia (jatkossa NPM) ja post-NPM-reformeja koskeva kirjallisuus, kuten Pollitt ja Bouckaert (2017), Ramesh, Araral ja Wu (2010) sekä Schendler ja Proller (2020). Uusinstitutionalismin määrittelyssä on käytetty Lowndesin ja Robertsinkin määritelmiä (2013) ja koordinaatiomekanismien suhdetta hallinnon tutkimukseen selittää pääasiassa Meuleman (2008).

Aihetta on sivuttu muutamassa suomenkielisessä gradutyössä. Anoschkin (2015) tarkastelee poliittisen johtamisen vahvistamiseen tähtääviä politiikkatoimia 1995-2011 todeten, että poliittisen johtamisen vahvistaminen voi toisaalta olla haitallista hallinnon hoitamisen rationaalisuudelle, mutta voi lisätä demokraattisen päätöksenteon ohjausvoimaa myös hallinnossa. Wollsten (2016) puolestaan käsittelee sote-uudistuksen koordinaatiomekanismeja Juha Sipilän hallituskaudella. Työssä arvioitiin, että sote-uudistukseen liittyi voimakas New Public Management -trendi, jonka korjausliikkeenä koordinaatiota lisättiin verkostomaisempaan suuntaan (Wollsten, 2016).

Kekkonen ja Raunio (2011) tutkivat poliittisen ohjauksen kasvua osana hallitusohjelmien kehitystä. Tutkielma oli ensimmäisiä, jossa tarkasteltiin koordinoitua strategisen hallitusohjelman kontekstissa. Heidän tulostensa perusteella hallitusohjelmien tavoitteiden kokoaminen laajemmiksi politiikkakokonaisuuksiksi lisäsi hallinnon kykyä kehittää innovatiivisempia ratkaisuja sekä yhteistyötä ministeriöiden välillä (2011, s. 22). Toisaalta laajempia politiikkakokonaisuuksia pidettiin virkakunnan parissa merkinä poliittisen ohjauksen kasvusta, kun taas poliittinen johto ei juuri kiinnittänyt laajempiin ko-

konaisuuksiin huomiota, eli poliitikot eivät mieltäneet rooliaan ohjaavaksi näiden kokonaisuuksien suhteen, vaikka virkakunta odotti sitä heiltä (2011, s. 23).

Ahonen (2018) tutki, liittyvätkö koordinaatio-ongelmat Suomessa nimenomaisesti edustukselliseen demokratiaan ja enemmistöhallitusten perinteeseen. Perusteluina käytettiin sitä, että kansainvälisesti arvioituna Suomessa tulisi olla hyvät lähtökohdat koordinaation edistämiseksi, mutta koordinaatio nähdään silti haasteellisena lähes jokaisella hallituskaudella.

Valtioneuvoston ytimeen liittyen, Ahosen tutkimus (2018, s. 10) puolestaan esittää, että koordinaation kannalta keskeistä on pääministerin ja valtiovarainministerin hyvä yhteistyö, joka Suomessa vaikuttaa toteutuvan. Ongelmaksi taas muodostuu se, että ministeriöiden välisiä siiloja on vaikea lähteä ylittämään, koska ministeriöiden hallinnonala on kirjattu perustuslakiin (Ahonen, 2018, s. 22). Lisäksi kansainvälisiä reformeja, kuten Ruotsin kaltaista yhtenäistä valtioneuvostoa ei yrityksistä huolimatta ole voitu tuoda sellaisenaan Suomen poliittiseen järjestelmään (Ahonen, 2018, s. 24).

Yhteenvetona, valtioneuvoston ydintä on tutkittu aiemmin erityisesti hallinnon tutkimuksessa. Poliitiikkatoimien koordinaatio on tutkittu hieman, tosin näkökulmana on ollut enemmänkin yksittäiseen politiikkatoimeen liittyviä koordinaatio kuin valtioneuvoston ytimen koordinaatiotoimien kehitys yleisesti. Tämä tutkielma sijoittuu hallinnon tutkimuksen jatkumolle lähtökohtinaan erityisesti Bouckaertin, Petersin ja Verhoestin (2010) koordinaatiomekanismien valtiokohtaiseen analyysi, jossa Suomea ei erikseen käsitelty, sekä Pollitin ja Bouckaertin (2017) valtiokohtaiseen analyysiin hallinnon idealiteettityyppien piirteistä, jossa Suomi sijoitettiin hierarkkisten ja verkostomaisten hallintotyyppien kategoriaan.

2.1 Valtioneuvoston ydin ja sen kehitys

Tässä osiossa esitellään valtioneuvoston ytimeen liittyvät keskeiset käsitteet, valtioneuvoston ytimen rakenne Suomessa sekä valtioneuvoston ytimen toiminnan kehittämiseen

tähdänneitä hankkeita. Alter (2019, s. 6) määrittelee valtioneuvoston ytimen seuraavasti:

Valtioneuvoston ydin on toimielinten ryhmä, joka tarjoaa suoraan tukea ja neuvoja hallituksen päämiehelle ja ministeristölle, tai hallitukselle.

OECD (2018, ss. 11–14) puolestaan määrittelee valtioneuvoston ytimen pääasiallisiksi tehtäviksi:

ministerikokousten järjestämisen, politiikkatoimien koordinoinnin hallinnonalojen ylitse, strategisen suunnittelun koko valtioneuvoston tasolla sekä hallituksen viestinnän julkisuuteen sekä politiikkatoimien toteutuksen seurannan. Muita tehtäviä voivat olla hallitusohjelman valmistelu, suhteet lainsäädäntövaltaan, julkishallinnon reformit, kansainvälinen yhteistyö, valtioneuvoston henkilöstöpolitiikka, riskienhallinta, säätely, politiikkatoimien valmistelu, suhteet alempiin hallinnon tasoihin sekä hallituksen vaihtumisen fasilitointi.

Valtioneuvoston ydin voidaan määrittää suppeasti tai laajasti. Suppean ytimen määritelmä on pääministeriä tai muuta toimeenpanovallan ylintä edustajaa suoraan palvelevat instituutiot (Alessandro; Lafuente; & Santiso, 2013, s. 12). Yhdysvalloissa tämä voidaan käsittää esimerkiksi Valkoisen talon virkakunnaksi, Suomessa kapeaan määritelmään voidaan lukea valtioneuvoston kanslian suoraan pääministerin alla oleva johto sekä pääministerin lähimmät poliittiset avustajat.

Laajaan määritelmään sisällytetään sellaiset yksiköt tai instituutiot, joilla on paljon ytimeen liittyviä tehtäviä, jotka ylittävät hallinnon rajat. Yleensä tällaisia ovat valtiovarainministeriöt tai vakiintuneet kaikkia tai pääosaa ministeriöistä sisältävät foorumit sekä poliittisten avustajien keskinäiset kokoukset. (Alessandro; Lafuente; & Santiso, 2013, ss. 12–13.)

Valtioneuvoston ytimen tehtäväkenttä ja koko on OECD:n arvioiden mukaan kasvamassa. Tämä ei välttämättä johda pysyviin muutoksiin valtioneuvoston ytimen rakenteessa, mutta lisää henkilökunnan määrän vaihtelua sekä esimerkiksi määräaikaisten erillisosas-

tojen perustamista valtioneuvoston ytimen yhteyteen. Huolimatta tehtäväkentän, rakenteen ja koon vaihtelusta valtioneuvoston rooli on OECD-maissa vakiintunut päätöksenteon keskeiseksi tukioorganisaatioksi. Valtioneuvoston ytimessä määritetään, mihin toimenpiteisiin maan poliittinen johto aikoo pyrkiä ja pyritään varmistamaan, että poliittisen toimenpiteet toteutuvat. (OECD, 2018, ss. 15–16.)

Valtioneuvoston ytimellä on keskeinen rooli hallituksen poliittisen ohjelman koordinoimisessa ja seurannassa. Koordinaatiota voidaan Goetzin ja Margettsin (1999, s. 436) mukaan pitää valtioneuvoston ytimen keskeisimpänä tehtävänä.

Yhtenäiseen valtioneuvostoon (whole of government) tähtäävät reformit ovat tyypillisiä new public management-suuntaukselle (Pollitt & Bouckaert, 2017). Reformien tarve lähtee käsityksestä, että kun hallinnon toimintoja on pyritty tehostamaan ja erikoistamaan, on menetetty osa kontrollista, joka valtioneuvoston ytimelle kuuluu.

Hooghe ja Marks (2003, s. 239) toisaalta esittävät, että koordinaatio on tarpeellista aina kun useampi toimivaltainen taho hoitaa samaa asiaa. Koordinaation ongelmat kasvavat eksponentiaalisesti, mitä enemmän toimivaltaisia tahoja on. Tämä voidaan Hooghen ja Marksien mukaan ratkaista kahdella tavalla, eli joko vähentämällä toimivaltaisten tahojen määrää tai rajoittaa toimijoiden keskinäistä kanssakäymistä, esimerkiksi siirtämällä kaikki tietyn alan tehtävät yhden toimijan vastuulle tai luomalla uusia toimijoita, joilla on tehtäviä, joita millään aiemmalla toimijalla ei ole ollut. (2003, ss. 239–240.)

Tämä ajatus siis puolustaisi sirpaloitumista ja erikoistamista, sillä se mahdollistaa joustavammat rakenteet, jotka palvelevat politiikkatoimien kokonaisuutta paremmin. Alessandro, Lafuente ja Santiso esittävät kuitenkin, että vaikka tehokkaampi koordinaatio edistää hallituksen tavoitteiden toteutumista, mutta kyseessä on aina tasapainottelu sektoriministeriöiden ja sidosryhmien erityisosaamisen ja valtioneuvoston ytimen laajan perspektiivin välillä. Liian voimakas valtioneuvoston ydin ei tuota samoja hyötyjä kuin tasapainoisesti koordinoitu valtioneuvosto kokonaisuudessaan, sillä sektoriministeriöt

tarvitsevat autonomiaa suorittaakseen tehtäviään. (Alessandro;Lafuente;& Santiso, 2013, ss. 21–22.)

Poliittinen johto on kiinnostunut paitsi tuloksista, myös enenevissä määrin siitä miten tulokset saavutetaan, sillä demokraattisissa järjestelmissä poliittinen johto joutuu kritiikin kohteeksi myös asioiden tekovasta. Tämä ajattelu johtaa aloitteisiin, joiden tarkoitus on vahvistaa valtioneuvoston ydintä ja erityisesti sen poliittista ohjausvaltaa. Usein näistä aloitteista syntyy kitkaa virkakunnan ja poliittisen johdon välille, sillä virastot ja ministeriöt kokevat menettävänsä niille kuuluvan asiantuntijastatuksen poliittisen johdon ottaessa kantaa asioihin, jotka eivät sille olleet aiemmin kuuluneet (Richards & Smith, 2006, ss. 183–186).

Toisaalta New Public Managementin jälkeen esitetty niin sanottu post-NPM-suuntaus painottuu verkostoihin, joissa instituutioiden muodollinen suhde toisiinsa ei tarvitse olla formaali kuten ministeriöiden suhde toisiinsa, vaan kyse on toiminnallisista verkostoista. Tässä mielessä valtioneuvoston yhtenäistäminen muodollisena organisaationa on alisteista sille, millä tavalla se toimii osana verkostojaan. Tässäkin ajattelussa voidaan havaita kaikuja Hooghen ja Marks (2003) esittämästä koordinaatiodilemmasta.

Valtioneuvoston ytimen vahvistamista ja poliittisen johdon ohjauskyvyn lisäämistä on toteutettu eri tavoin. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa Tony Blairin pääministerikaudella luotiin useita työryhmiä sekä nimitettiin niin kutsuttuja tsaareja eri politiikkakokonaisuuksien läpiviemiseksi. Tsaarilla on toimivalta jonkin hallitusohjelma strategisen hankkeen läpiviemiseen ministeriörajoista riippumatta ja hän on usein hallituspuolueen riveistä nimetty luottohenkilö. Nämä toimet katsottiin osittain epäluottamuslauseena virkakunnalle, joka ei Blairin hallituksen mielestä toteuttanut hallitusohjelmaa riittävän tarmokkaasti. (Richards & Smith, 2006, ss. 190–191.) Vastaavaa ajattelua voidaan havaita esimerkiksi Sipilän hallituksen työskentelyssä, jossa ministerin vastuulle annettiin ministeriön strateginen johtaminen ja kuukausittainen raportointi. Näin osittain vähennettiin kansliapäälliköiden ohjausvaltaa ministeriössään.

Ensimmäisiä whole-of-government -tyyppisiä reformeja nähtiin Suomessa Lipposen II kaudella vuosina 1999–2003, joka loi perustan myöhemmälle politiikkakoordinaatiolle Suomessa. Tämä tutkielman tarkastelujaksolla on käynnistetty useita valtioneuvoston yhtenäistämistä käsittelevää selvitystä tai hanketta, kuten niin kutsutut KEHU- ja OH-RA-hankkeet. Uudistukset synnyttivät myös uusia koordinaatioinstituutioita, kuten keshallinnon hallintoyksikön (VNHY). (Virtanen, ym., 2016, ss. 21–22.)

2.1.1 Valtioneuvoston ydin Suomessa

Suomessa valtioneuvoston toiminnan koordinaatiovastuussa on ennen kaikkea valtioneuvoston kanslia, jonka tehtäviin kuuluu hallitusohjelman toimeenpanon valvonta (Ministeriön tehtävä ja tavoitteet, 2020). Keskeisessä roolissa on myös valtiovarainministeriö, joka valmistelee julkisen hallinnon yleiset periaatteet koko valtioneuvoston käyttöön (Hallinnon rakenteet, 2020). Näiden kahden ministeriön suhde on osittain jännitteinen, varsinkin jos pääministeri ja valtiovarainministeri ovat eri linjoilla hallitusohjelman kirjausten merkityksistä. (Hyssälä & Backman, 2018, s. 44).

Koordinaation potentiaaliset ongelmat ovat siis osittain havaittavissa jo valtioneuvoston ytimessä. Tarve koordinaatiolle on näin osittain valettu valtioneuvoston ytimen dualistiseen rakenteeseen, jossa pääministeri ei pärjää ilman valtiovarainministeriä ja toisin päin (Heikkinen & Tiuhonen, 2010, ss. 486–502). Valtioneuvoston kehittämishankkeen loppuraportissa (Hallitusohjelman seurantahanke KOKKA, 2011, s. 44) todettiin koordinaation tärkeydestä seuraavaa:

Hallituksen strategian johdonmukainen toteuttaminen edellyttää saumattomaa yhteistyötä pääministerin ja valtiovarainministerin välillä. Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön on koordinoitava strategiaasiakirjan ja kehyspäätöksen valmistelu strategiaistuntoa varten niin, että hallitusohjelman prioriteetit ovat toteutettavissa kehysrajoitteen puitteissa. Näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa tämä edellyttää huomattavia muutoksia menorakenteessa.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta vastaa luontevimmin tällaisten julkisen talouden strategisten kysymysten valmistelun poliittisesta ohjauksesta. Kun edessä on suuri resurssien uudelleenkohdennuksen tarve, on ensiarvoisen tärkeää, että hallituksen käytössä olevia poikkihallinnollisen työs-kentelyn välineitä kehitetään. Poliitiikka-prioriteettien toteuttamiseksi tarvitaan myös edelleen kehitettyjä poikkihallinnollisen valmistelun tapoja viime vaalikausina käytössä olleiden politiikkaohjelmien ohella.

Toisaalta valtioneuvoston kanslian strategiaosaston asema vahvistettiin valtioneuvoston kanslian työjärjestyksessä vuonna 2018, jossa strategiaosasto määritettiin toimimaan hallituksen strategiaistuntojen ja kansliapäällikkökokousten sihteeristönä. Näin VNK:n rooli koordinoivana organisaationa on vahvistettu asetuksella (Valtioneuvoston kanslian asetus valtioneuvoston kanslian työjärjestyksestä annetun valtioneuvoston kanslian asetuksen muuttamisesta 768/2018).

Samoin julkisen talouden suunnitelma määritettiin asetuksella vuonna 2014 (Valtioneuvoston kanslian asetus julkisen talouden suunnitelmasta 120/2014). Julkisen talouden suunnitelma tuo koko julkisen talouden yhden suunnittelumenettelyn piiriin, jota johtaa valtiovarainministeriö. Julkisen talouden suunnitelma on osa EU:n finanssipoliittista koordinaatiota, joka muodossa tai toisessa on käytössä kaikissa jäsenmaissa.

foorumeita, mutta on huomioitava, että nämä voivat vaihtua hallituskausittain tai niiden aikana. Vakiintuneita poliittisia toimijoita ovat ministerityöryhmät sekä hallituspuolueiden puheenjohtajien keskinäinen neuvottelu. Lisäksi osa erityisavustajista ja valtiosih-teereistä voivat olla sekä valtioneuvoston ytimen poliittisissa foorumeissa.

Pääministerin ja valtiovarainministerin voidaan katsoa olevan pysyviä toimijoita yti-messä. Poliittisia toimijoita tukevat institutionaaliset toimijat (VNK ja VM). Toimijat ovat kanssakäymisessä keskenään usein epävirallisilla, mutta vakiintuneilla foorumeilla, joissa tapahtuu peruslinjausten muodostaminen koskien asiakokonaisuuksia (Alter, 2019, ss. 18–19). Toimijoiden sitouttaminen valtioneuvoston ytimen linjaamiin tavoit-teisiin on toisaalta oma prosessinsa, samoin näiden tavoitteiden ymmärtäminen. Lisäksi VNK:n ja VM:n keskinäiset koordinaatiovastuut eivät aina ole selkeitä (Valtioneuvoston kehittämistyöryhmä, 2017, s. 57).

Suomen hallintojärjestelmää voidaan kuvailla hajautetuksi yhtenäisvaltioksi, jonka eri-tyispiirteisiin kuuluu vahva kuntasektori (Kettunen; Sandberg; & Fredriksson, 2016, s. 57). Eurooppalaistyyllisen laajemman itsehallinnollisen aluehallinnon luominen kunta-hallinnon rinnalle on osoittautunut lähes ylitsepääsemättömäksi tehtäväksi useille halli-tuksille (Walle & Groenewalrd, 2011).

Ministeriöiden määrä on käytännössä vakio eikä ministerivirkoja ohjaa toiminnallisuus vaan poliittisuus (Virtanen, ym., 2016, s. 14). Tällainen rakenne edellyttää koordinoi-tia, sillä ministeriöt on jaettu puolueiden kesken eikä niiden välille näin ollen välttämät-tä rakennu hallituskaudesta toiseen vakiintunutta toimintakulttuuria, sillä poliittiset pai-nopisteet vaihtuvat jatkuvasti. Poikkeuksena voidaan pitää valtiovarainministeriötä, jonka rooli kaikkien ministeriöiden ohjauksessa on edelleen vahva. (Virtanen, ym., 2016, ss. 15–17.)

Monien virastojen suhde ministeriöihin ja sitä kautta keskushallintoon on varsin itsenäinen (Valtioneuvoston kehittämistyöryhmä, 2017). Tässä mielessä koordinaatiotarve myös valtionhallinnon sisällä on ilmeinen, sillä ministeriöiden tulee paitsi toteuttaa hallitusohjelmaa osana koko valtioneuvostoa, myös koordinoida oman hallinnonalansa virastoja (Virtanen, ym., 2016, ss. 26–27). Tätä kutsutaan horisontaaliseksi koordinaatioksi, jonka tulisi esimerkiksi Richardsin ja Smithin (2006) mukaan olla valtioneuvoston ytimen keskeinen tehtävä. Näin ollen koordinaatio on tarpeellista paitsi valtioneuvoston sisällä, mutta myös keskushallinnon suhteessa paikallishallintoon, joka on kentältään varsin monimuotoinen. Keskushallinnon toimintaa onkin pyritty kehittämään useilla eri hankkeilla.

2.1.2 Valtioneuvoston kehittäminen ja hankkeet

Tarkastelujakson aikana tärkeimpiä kehittämishankkeita strategisten koordinaation edistämisen kannalta oli valtioneuvoston ohjausjärjestelmän kehittämishanke (nk. OHRA-hanke). OHRA käynnistettiin 16.12.2013 ja sen toimikausi päättyi 30.11.2014. OHRA:n lähtöajatuksena oli, että valtion ohjausjärjestelmää ei aiemmin tarkasteltu kokonaisuutena ja hankkeen tavoitteena oli tuottaa yksi valtion strategiakokonaisuus ja mekanismit sen toteuttamiseksi.

OHRA-hanke tuotti yhteensä 17 toimenpidesuositusta, jotka on kuvattu liitteessä 1. Toimenpidesuositukset ”tähtäävät siihen, että hallituksen politiikka-, resurssi-, tietojen ja toimeenpano-ohjaus muodostaisivat paremmin integroidun kokonaisuuden. Ohjauksen tulee kokonaisuutena palvella hallituksen yhteistä työskentelyä ja poliittista johtamista.” (Valtiovarainministeriö, 2014, s. 7). Hanke keskittyi ennen kaikkea valtionhallinnon sisäisten prosessien kehittämiseen, erityisesti hallitusohjelman luonteen ja seurannan osalta. Hankkeen suositus oli myös, että kansliapäällikkökokouksen roolia ohjauksessa vahvistetaan entisestään. (Liite 1.)

Hankkeen suosituksissa korostuu ennen kaikkea tiedon tuottaminen päätöksenteon tueksi, hallinnon tuloksellisuuden vahvistaminen ja strategian painottaminen yksityiskohtaisten toimenpideohjelmien sijaan. Tässä voidaan havaita kaikuja niin NPM-trendeistä, ”antakaa johtajien johtaa” kuin kriittisen realismin koulukunnan evidence-based managementista.

Kataisen hallitusohjelmaa pidettiin ”poikkeuksellisen pitkänä ja yksityiskohtaisena” (Valtioneuvoston viestintäosasto, 2015). Hallitusohjelmaan oli joka tapauksessa kirjattu kolme keskeistä kokonaisuutta, eli köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen, julkisen talouden vakauttaminen sekä kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistaminen. Näitä ei kuitenkaan lähdetty toteuttamaan kokonaisuuksina, vaan niiden toteutus oli jaettu poliittisille sektoreille, kuten talouspolitiikkaan, työmarkkinapolitiikkaan, turvallisuuspolitiikkaan ja niin edelleen.

OHRA-hankkeen suosituksia sovellettiin selkeämmin käytäntöön Sipilän hallitusohjelman suunnittelussa vuonna 2015. Sipilän hallitusohjelmassa hallituksen tavoitteet oli koottu strategisiksi kokonaisuuksiksi, joita olivat terveys ja hyvinvointi, työllisyys, kilpailukyky ja kasvu, koulutus ja osaaminen, biotalous ja puhtaat teknologiat sekä toimintatapojen muuttaminen. Hallitusohjelman tavoitteiden kokoaminen laajemmiksi kokonaisuuksiksi oli OHRA-hankkeen suositusten mukaista, kuten myös hallitusohjelman alkuun kirjoitettu tilannekuva -osio. Hallitusohjelma oli myös 20 sivua lyhyempi kuin Kataisen vastaava.

Keskushallinnon virastorakennetta selvitettiin vuonna 2014 (Valtiovarainministeriö, 2014). Selvityksen lopputulemana todettiin, että keskushallinnon alaiset virastot ovat tehtäväkentältään vaihtelevia ja hajanaisia, niiden vaikutusta keskushallinnon toimintaan on vaikea arvioida ja että virastoilla on ongelmia esimerkiksi rahoituksensa suhteen, sillä ne eivät voi ottaa lainaa (Valtiovarainministeriö, 2014, s. 69). Selvityksessä annettiin 14 havaintoa kehittämisen pohjaksi (Valtiovarainministeriö, 2014,

s. 88.), joista tämän tutkielman kannalta mielenkiintoisia olivat ehdotukset sisäisten markkinoiden luomiseksi valtioneuvoston sisään:

7. Virastojen rahoituksen joustavuuden lisäämisen puolesta on esitetty argumentteja. Joustavammat rahoitusmallit voivat helpottaa toiminnan suunnittelua ja sen rahoitusta. Yhtenä vaihtoehtona on esitetty valtion sisäistä rahoitusjärjestelyä, jossa valtiotoimija lainaisi valtion rahaa sen omille virastoille ja laitoksille. Myös budjettiperus-teisen rahoituksen on todettu toimivan hyvin, erityisesti mikäli toiminta on huolellisesti ja pitkäjänteisesti suunniteltua.

8. Virastojen kehittämisen näkökulmasta voidaan miettiä myös nykyistä laajempaa virastojen välistä palvelujen tuottamista. Tällöin virastot voisivat keskittyä osaamisalueeseensa siten, että ne voisivat tuottaa palveluja toimeksiannosta maksua vastaan toisille virastoille.

Tällaiset keinot ovat Bouckaertin, Petersin ja Verhoestin (2010, s. 73) mukaan markkinatyypisiä koordinaatiomekanismeja. Virastorakenteen kehittämistä selvitettiin myöhemmin vuonna 2016 (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, 2016). Tässä selvityksessä korostettiin markkinatyypisten koordinaatiomekanismien sijaan valtakunnallista toimivaltaa, suurempia virastoja sekä asiakaslähtöisyyttä virastojen palveluissa. Sipilän kaudella (2015–2019) käynnistettiin lisäksi keskuhallinnon uudistamiseen tähtäävä hanke (niin sanottu KEHU-hanke), jonka tavoitteet olivat seuraavat (Valtiovarainministeriö, 2016, s. 13):

- 1) Selkeä rakenne ja ohjaus
- 2) valtakunnallinen toimivalta
- 3) asiakasnäkökulma
- 4) sähköiset palvelut
- 5) kyky muutokseen ja riskienhallintaan

6) julkisen hallinnon yhteistyö asiakaspalvelussa.

KEHU-hankkeen toimenpide-ehdotukset on listattu liitteessä 1. Uudistuksen teema oli ”yhtenäinen valtioneuvosto” ja uudistusta voidaankin pitää tyypillisenä whole-of-government -reformina, jonka tarkoitus on vähentää siiloutumista keskushallinnon sisällä ja yhtenäistää toimintaa (Richards & Smith, 2006). Myös käsitys kansalaisista asiakkaina on tyypillinen tällaisille reformeille (Pollitt, 2003, s. 224). Hanke ei lopulta päätnyt antamaan muutossuosituksia koskien valtioneuvoston rakennetta, vaan korosti suosituksissaan toimintatapojen kehittämisen tärkeyttä.

Valtionhallinnon kehittämishankkeilla on systemaattisesti pyritty institutionalisoimaan valtioneuvoston ytimen koordinaatiokykyä ja korostamaan poliittisen ohjauksen roolia valtionhallinnossa tarkastelujaksolla. Kehittämishankkeiden suositukset ovat olleet jokaisella hallituskaudella strategisuuteen ja yhtenäiseen valtioneuvostoon tähtääviä (Liite 1). Suosituksista keskeisimmät on myös otettu käyttöön, kuten juuri strateginen hallitusohjelman ja julkisen talouden suunnitelma, jotka olivat KOKKA-hankkeen suosituksia 2011. Myöhemmin, vuonna 2015, OHRA-hankkeessa ehdotettiin ministerityöryhmien sitomista hallitusohjelman politiikkakokonaisuuksiin ja tämä reformi toteutettiin Sipilän kaudella.

Yhtenäistä valtioneuvostoa edistävät hankkeet on Suomessa koettu vaikeiksi toteuttaa, sillä ministeriöiden tehtävät ovat voimakkaasti kytköksissä perustuslakiin, jonka muuttaminen on hankalaa. Lisäksi suomalainen poliittinen kulttuuri ei edistä yhtenäistä valtioneuvostoa, vaan enemmänkin korostaa eroja valtioneuvoston tasolla. Ruotsin kaltainen yhtenäinen valtioneuvosto ei Suomen oloissa vaikuta selvityshankkeiden valossa kovinkaan realistiselta vaihtoehdolta.

3 Teoreettinen viitekehys

Koska tutkielman keskittyy instituutioihin ja organisaatioihin, makroteoriassa on useampia tutkimussuuntauksia, jotka tarkastelevat sitä, miten toimijuus valtionhallinnossa näyttäytyy. Uusinstitutionalismi on monenkirjava lähestymistapa eri koulukuntineen, jota tässä yhteydessä tarkastellaan erityisesti toimijuuden suhteen, jotta ymmärretään miten valtioneuvoston ydintä voi tarkastella instituutiona. New Public Management-trendiä tarkastellaan tässä yhteydessä lyhyesti organisaatiotutkimuksen näkökulmasta, sillä trendillä yhteys erityisesti koordinaatiomekanismeja käsittelevään kirjallisuuteen, jota käsitellään tarkemmin luvussa 3.3.

3.1 Uusinstitutionalismi

Institutionalismi on yhteiskuntatieteiden lähestymistapa, joka korostaa instituutioiden roolia yhteiskunnassa. Peters (2005, s. 164) määrittelee institutionalismin lähestymistavaksi, jonka mukaan ”instituutiot ovat poliittisen elämän keskiössä ja selittävät poliittista päätöksentekoa enemmän kuin mikään muu yksittäinen seikka.”

Instituutiot muodostuvat useammasta ihmisestä, niillä on tarkoitus tai päämäärä (todellinen tai kuviteltu) ja ne elävät ajassa osittain jäsenistöstään riippumatta. Poliitiikan kontekstissa instituutioina voidaan pitää esimerkiksi vaalijärjestelmää, poliittisia puolueita tai lainsäädäntöä. Nämä ovat niin kutsuttuja formaaleja instituutioita, joilla on viralliset toimintatavat, mutta niiden toimintaan pääsee usein osalliseksi epäformaalien instituutioiden kautta. Tällaisia voivat olla esimerkiksi puhekäytännöt tai ammattikunnan jaetut eettiset arvot, joita ei välttämättä ole kirjattu minnekään. (Lowndes & Roberts, 2013, ss. 3–5.).

Instituutiot vastaavat tarpeeseen, todelliseen tai kuviteltuun, organisoida, järkeistää ja mahdollisesti virallistaa jokin toimintatapa. Instituution syntymiseen voivat vaikuttaa esimerkiksi mielletyt ongelmat koordinaatiossa ja hallinnassa. Instituutiot eivät siis

välttämättä itsessään järkevöitä toimintaa, vaan ovat reaktiota käsitykseen siitä, että näin tulee tehdä. Instituutiot tarvitsevat syntyäkseen legitimoimista, eli perustelua olemassaololleen. Julkishallinnon kontekstissa tämä legitimaatio saadaan yleensä aiemmilta instituutioilta ja organisaatioilta, jotka ovat tarpeeksi korkealla julkishallinnon hierarkiassa. (Tolbert & Zucker, 1983, ss. 25–27.)

Uusinstitutionalismi (neo-institutionalism) erottuu niin kutsutusta vanhasta institutionalismista siten, että se käsittää instituution olevan laajempi kuin formaalien osiensa summa. Uusinstitutionalismi sisällyttää instituution määritelmään muodollisten sääntöjen, käytäntöjen ja organisaatioiden lisäksi myös epämuodolliset käytännöt, valtasuhteet, arvot sekä toimijuuden. Uusinstitutionalistisessa ajattelussa toimijat, vaikka ovatkin instituution konventoiden ohjailemia, myös muokkaavat instituutiota omalla toiminnallaan. (Lowndes & Roberts, 2013, s. 29.)

Ahonen (2014, s. 78) esittää, että uusinstitutionalismi on hankalasti määriteltävä kokonaisuus ja että tutkimuskirjallisuudessa tunnistetaan jopa useita kymmeniä uusinstitutionalisin suuntauksia. Lowndes & Roberts (2013, s. 18) puolestaan esittävät, että institutionalismi on kehittynyt kolmessa vaiheessa, jotka ovat uudelleenlöytäminen, hajoaminen ja yhdistyminen (exploration and rediscovery, divergence and division & convergence & consolidation). Tämä ei Ahosen (2014, s. 78) mukaan ole ongelmattonta, sillä tällainen kolmivaiheinen kehitys on liian deterministinen olettamuksissaan. Tästä huolimatta on syytä tarkastella institutionalismia ainakin jonkinlaisena kehityskulkuna, jonka alkupisteenä voidaan pitää ajatusta siitä, että on olemassa instituutioita ja että instituutioilla on tiettyjä toimintatapoja taloustieteen, organisaatiotieteen ja valtio-opin näkökulmista tarkasteltuna (Lowndes & Roberts, 2013, ss. 22–24).

Tämän tutkimuksen kannalta on merkityksellistä tarkastella valtioneuvoston ytimen asemaa instituutiona, sen toimijuutta sekä sen toimijoiden toimijuutta, joka osaltaan

muovaa käsitystä siitä, mitä valtioneuvoston ydin on ja mitä se tekee. Uusinstitutionalisesti ajateltuna ajatus valtioneuvoston ytimestä, jolle on olemassa OECD:n määritteleämä toimijuusrooli (OECD, 2018), on perusteltu. Uusinstitutionalistisessa ajattelussa ei nimittäin vertailla valtioita ja niiden eroja, vaan tarkemmin organisaatioita ja instituutioita ja niiden yhtäläisyyksiä ja eroja. Näin ollen jo käsitys siitä, että Suomen valtioneuvostolla on ydin, joka täyttää globaalin valtioneuvoston ytimen kriteerit, on uusinstitutionalistinen ja osoittaa kenties osaltaan, että hallinnon ja politiikan instituutiot paitsi leviävät maasta toiseen myös muistuttavat toisiaan (instituutioiden isomorfia).

Instituutioiden isomorfiaan liittyy käsite diffuusiosta, eli instituutioiden leviämisestä alueesta ja organisaatiosta toiseen. Instituutiot, joilla on samankaltainen tehtävä, usein muistuttavat toisiaan. Diffuusio tapahtuu ennen kaikkea hallinnon ammattilaisten jakaman tiedon kautta, koska tällä ihmisjoukolla on varsin samankaltainen tausta (mm. koulutus, asema hallinnossa, vastaavanlaisten ongelmien käsittely maasta riippumatta), (Boxenbaum & Jonsson, 2017, ss. 77–79.)

Kuten aiemmin luvussa 3 havainnollistettiin, valtioneuvoston ydintä ei ole virallisesti ainakaan kokonaisuudessaan määritetty esimerkiksi lainsäädännössä, mutta sillä on tunnistettavia piirteitä, jotka voidaan havaita valtiosta riippumatta. Näin ollen valtioneuvoston ydin heijastelee paitsi oman valtionsa poliittista todellisuutta, myös globaalisti levinnyttä käsitystä valtioneuvoston ytimestä. Lisäksi valtioneuvoston kehittämishankkeet ovat osana suosituksiaan myös päätyneet omaksumaan mm. Ruotsin ja Uuden-Seelannin valtiollisten instituutioiden tapoja järjestää toimintansa (Valtioneuvoston kehittämistyöryhmä, 2017). Tätäkin voidaan pitää esimerkkinä diffuusiosta.

3.2 New Public Management – uusi julkishallinto

New Public Managementin (NPM) määritelmä on osittain häilyvä. Pollitt & Bouackert (2017, s. 10) kuvaavat sitä ilmiöksi hallinnossa, jonka tunnuspiirteitä ovat suoritusky-

vyn painottaminen ja toiminnan mittaamisen tärkeys, erikoistuminen, sopimusperusteinen koordinaatio hierarkkisen koordinaation sijaan sekä palvelujen käyttäjien kohtelevaaminen asiakkaina. NPM korostaa markkinapohjaisia hallintoratkaisuja tehokkuuden ja kansalaisten valinnanvapauden lisäämiseksi (Ramesh;Araral;& Wu, 2010, s. 32).

NPM-trendi oli voimakkaimmillaan anglosaksisissa maissa 1970-luvulta alkaen ja kesti, maasta riippuen, aina 2000-luvulle asti (Dunleavy;Margetts;Bastow;& Tinkler, 2008, s. 468). Suuntaus johti NPM-reformeihin, joista tyypillisimpänä esimerkkinä voidaan pitää Uuden-Seelannin hallintouudistuksia, joissa suuri osa julkisen hallinnon tehtävistä ulkoistettiin sopimusperusteisesti erilaisille liikelaitoksille (Bouckaert;Peters;& Verhoest, 2010). Suomessa tyypillinen NPM-trendin mukainen suuntaus on ministeriöiden sopimusmenettely esimerkiksi niiden alaisten laitosten kanssa. Lisäksi erityisesti Sipilän kaudella pyrittiin yhtiöittämään valtion virastoja, joka on myös NPM-trendin mukaista toimintaa.

NPM-trendiä on kuitenkin kritisoitu siitä, että se ei ota huomioon hallinnon erityispiirteistä pyrkiessään tuomaan yksityisen sektorin ohjausmekanismeja osaksi julkishallintoa. Esimerkiksi tulosojaus voidaan katsoa haastavaksi, sillä politiikkatoimien tuloksellisuutta on usein vaikea arvioida kvantitatiivisesti. Lisäksi hallinnon erikoistumisen lisääminen ja tilaaja-tuottaja-malli ovat kriitikkojen mukaan johtaneet siihen, ettei hallinnon poliittinen ohjaus ole enää mahdollista. Nykyään puhutaankin post-NPM -suuntauksista. (Dunleavy;Margetts;Bastow;& Tinkler, 2008, ss. 488–489.). Yleisesti ottaen kustannustehokkuutta ja kilpailuttamista korostava ajattelu on johtanut byrokraatioiden pilkkomisiin, yksityistämisiin ja yksityisen ja kolmannen sektorin tehtävien liisäntymiseen sellaisissa asioissa, jotka ennen saattoivat olla puhtaasti julkisen hallinnon vastuulla (Lowndes & Roberts, 2013, s. 6).

3.3 Koordinaatio ja koordinaatiomekanismit: hierarkkiset, markkinatyypiset tai verkostomaiset mekanismit.

Tässä osiossa esitellään tutkimuksen kannalta keskeiset koordinaatiomekanismit Bouackertin ym. (2010) tutkimuksen pohjalta sekä kuvataan koordinaatiota käsitteenä julkishallinnon kontekstissa. Mekanismeja hyödynnetään tämän tutkielman analyysiosiossa teorialähtöisen sisältöanalyysin analyysirunkona. Koordinaation käsitteen määrittelyä hyödynnetään aineiston pelkistämisessä ja ryhmittelyssä.

Julkishallinnon koordinaatio voidaan mieltää prosessiksi, jonka yhdessä päässä on hallituksen tavoitteiden asettaminen ja strategian luominen ja toisessa päässä itsenäinen päätöksenteko alemmilla hallinnon tasoilla. Hyvin koordinoitussa julkishallinnossa strategia ja itsenäinen päätöksenteko ovat samassa linjassa. Prosessin aikana on määriteltävä toimivallan rajoja, ratkaistava riitoja tavoitteiden merkityksestä eri hallinnonalojen välillä, vältettävä hajaannusta sekä ylläpidettävä ministeriöiden välistä kommunikaatiota. (Metcalf, 1995.)

Julkishallinto on käsitteenä laajempi kuin tämän tutkielman tarkastelukohteena oleva valtioneuvoston ydin, pitäen sisällään myös alue ja paikallishallinnon, tuomioistuinlaitoksen, välillisen julkishallinnon ja muun julkishallinnon (Suomi.fi, 2020). Valtioneuvoston ydin kuitenkin muodostuu julkishallinnon ylimmän tason osista, sekä valtion korkeimmasta poliittisesta johdosta (Alter, 2019, ss. 10–14). Näin ollen sillä on merkittävä vaikutus myös muun julkishallinnon toimintaan.

Bouackert ym. (2010, s. 65) määrittelevät kolme erilaista koordinaatiomekanismia, joilla julkishallintoa voidaan koordinoita. Mekanismit ovat hierarkkinen, verkostomainen ja markkinatyypinen koordinaatiomekanismi. Mekanismin teoreettinen pohja kehitetty hallinnon (governance) tutkimuksessa. Meuleman (2008, s. 11) määrittää hallinnon seuraavasti:

Hallinto on sen kanssakäymisen summa, johon hallitus, muut julkisen sektorin edustajat, yksityinen sektori ja kansalaisyhteiskunta osallistuvat, tavoitteenaan yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisu tai yhteiskunnallisten mahdollisuuksien luominen.

Hallinnon tutkimuskirjallisuus on tuottanut tarkasteltavaksi kolme hallinnon ideaalityyppiä, jotka ovat juuri hierarkkinen, markkinamainen tai verkostomainen hallinto. Meuleman (2008, ss. 14–15) korostaa, ettei yksikään hallinto ole koskaan puhtaasti vain yhtä tyyppiä edustava, vaan että hallinto on usein hybridi näiden ideaalityyppien välillä.

Bouckaert ym. (2010, ss. 65–66.) esittävät, että hierarkkiset koordinaatiomekanismit perustuvat hierarkkisen hallinnon ideaalityyppiin. Hierarkkisen hallinnon ideaalityyppi on pitkälti Max Weberin kuvailema hierarkkinen byrokratia kaikkein tehokkaimmillaan, jolla ehkäistään mielivaltaisuutta ja nepotismia (Meuleman, 2008, s. 22.) Hierarkkiselle koordinaatiomekanismille on näin ollen tyypillistä byrokraattiseen auktoriteettiin nojautuminen. Hierarkkisessa mekanismissa organisaatioita voidaan yhdistää, erottaa, lakkauttaa ja perustaa päätöksillä. Kontrolli tapahtuu suoraan, esimerkiksi toimintaohjeilla, määrättyillä tehtävillä tai budjetin kautta. (Bouckaert;Peters;& Verhoest, 2010, ss. 65–66.)

Verkostohallinnon ideaalimallissa hallinnon tehtävistä vastaa useampi toimija yhteistyössä keskenään. Verkostohallinnossa tärkeää on toimijoiden välinen luottamus, keskinäisriippuvuus, kestävyys ja verkostojen institutionalisointi (Meyer & Baltes, 2004, s. 37). Verkstohallinnon etuina voidaan pitää monipuolisen osaamisen hyödyntämistä yhteiskunnan jokaiselta osa-alueelta, joka parhaimmillaan tarjoaa tehokkaimmat ja parhaat palvelut kansalaisille (Considine, 2002, s. 7.).Verkostomaisille koordinaatiomekanismeille puolestaan on tyypillistä molemminpuolinen riippuvuussuhde ja luottamus. Valtiohallinnon kontekstissa tämä voi näyttäytyä yhteisinä tietojärjestelminä, ministeriöiden yhteisinä päätöksentekofoorumeina, työryhminä sekä jaettuna kulttuurina tai arvoina. (Bouckaert;Peters;& Verhoest, 2010, ss. 65–66.)

Markkinamaiselle hallinnolle tyypillistä on hallinnon tehokkuuden suhteuttaminen hallinnon tuottamien palvelujen kanssa. Kyse on Meulemanin (2008, ss. 26–27) mukaan enemmänkin markkinatyypin ajattelutavan omaksumisesta kuin julkishallinnon korvaamisesta yksityisillä markkinoilla. Markkinatyypisille koordinaatiomekanismeille on

näin ollen tyypillistä kilpailu ja vaihdanta toimijoiden välillä, minkä tarkoituksena on luoda tehokkaan toiminnan kannustimia, jotta palvelujen laatu paranee. Valtiohallinto voi luoda esimerkiksi näennäismarkkinoita omien virastojensa välille ja näin edistää kilpailua valtionhallinnon sisällä, jotta ne saavuttavat parempia tuloksia sekä julkisten varojen säästöjä. (Bouckaert;Peters;& Verhoest, 2010, ss. 65–66.)

Koordinaatiomekanismien alla voidaan lisäksi ajatella olevan koordinaatiotyökaluja, eli konkreettisia tapoja koordinaation toteuttamiseksi. Koordinaatiomekanismi on siis enemmänkin kattotermi tai typologia tietynlaisille koordinaatiotyökaluille. Bouckaertin, Petersin ja Verhoestin esittelemät koordinaatiotyökalut ja -mekanismit on koottu taulukkoon 1.

Taulukko 1 Koordinaatiotyökalut ja –mekanismit (Bouckaert;Peters;& Verhoest, The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management, 2010, s. 73.)

Koordinaatiotyökalu	Pääasiallinen koordinaatiomekanismityyppi
Strateginen ohjaus, suunnittelu ja arviointi. Riippuvainen pääasiallisesta päämäärästä ja prosessista	Verkosto-hierarkia
Alhaalta ylös-vuorovaikutuksellinen strateginen ohjaus	Verkosto
Ylhäältä alas-yksipuolinen strateginen ohjaus	Hierarkia
Rahoitusohjaus (budjetointi, kirjanpito, auditointi). Riippuu päämäärästä ja painopisteestä	Hierarkkinen-markkina-verkosto
Panoskeskeinen rahoitusohjaus	Hierarkkinen
Tulosohjaus joka keskittyy kannustimiin	Markkina

Tulosohjaus joka keskittyy tiedonvaihtoon ja vaikuttamiseen toimintaohjeiden mukaisesti	Verkosto
Organisaatioidenvälinen kulttuuri- ja tieto-ohjaus	Pääasiassa verkostomainen
Pakollinen konsultointi tai arviointi	Ei tiettyä mekanismia
Organisaatioiden yhdentymiset tai jakautumiset, keskittäminen tai hajauttaminen	Hierarkkinen
Linjaorganisaatioiden muutokset	Pääasiassa hierarkkinen
Koordinaatiojärjestelmien luominen jonkin tietyn instanssin koordinoimiseksi	Hierarkkinen
Säännelty markkinat: sisäiset markkinat, näennäismarkkinat (<i>quasi markets</i>), palvelusetelimarkkinat ja ulkoiset markkinat	Markkina
Neuvottelukunnat	Verkosto
Kollektiivisen päätöksenteon foorumit	Verkosto

Bouckaert, Peters ja Verhoest (2010, s. 67) korostavat, että koordinaation kartoitukseen on varsin vähäistä tutkimuskirjallisuutta, joitakin case-tutkimuksia lukuun ottamatta. Bouckaert ym. (2010, s. 69) sovelsivat omassa tutkimuksessaan kehittämäänsä tilastollista vertailumenetelmää, jolla pyrittiin kuvaamaan eri maiden välisiä eroja sekä muutoksen dynamiikkaa. Hypoteesina oli, että valtiot ovat New Public Management-trendiä mukaillen ottaneet käyttöön koordinaatiomekanismeja, jotka ovat enemmän verkostomaisia ja markkinatyypisiä kuin perinteisen hierarkkisia (2010, s. 12). Aineisto oli kvalitatiivista ja lähti kunkin maan hallinnon peruskuvauksesta. Bouckaertin ym. tutkimuksen keskeinen johtopäätös oli se, että tarkastellut valtiot reagoivat New Public Management-suuntauksen aiheuttamaan sirpaloitumiseen eri tavoin. Tavoitteena oli vähen-

tää sirpaloitumista ja vahvistaa toimeenpanovallan kykyä koordinoida politiikkaa ja politiikkatoimia. Valtiot käyttivät pääasiassa hierarkkisia mekanismeja koordinaatioval-
lan vahvistamiseen, mutta osa maista liitti hierarkkisiin mekanismeihin runsaasti joko
markkinatyypisiä tai verkostomaisia mekanismeja. Selkeää yhtenäistä trendiä ei ollut
havaittavissa, mutta eroja maiden välillä oli runsaasti. (2010, ss. 270–271.)

Bouckaertin ym. teosta (2010) on kritisoitu siitä, että se ei ota riittävästi huomioon mai-
den omia hallintoperinteitä, jotka voisivat vaikuttaa tietyn koordinaatiomekanismin va-
lintaan ja toisaalta siihen, kuinka toimivia mekanismit ovat tässä kontekstissa (van
Thiel, 2010, ss. 811–812). Lisäksi kirjalliset lähteet vaikuttavat suosivan hierarkkisia
koordinaatiomekanismeja, sillä verkostomaisia ja markkinatyypisiä ei välttämättä kir-
jata yhtä tarkasti ylös (van Thiel, 2010, s. 811).

*Taulukko 2 Hallintomallit ja koordinaatiomekanismit (Pollitt & Bouckaert, Public Management Reform : A
Comparative Analysis - Into the Age of Austerity, 2017)*

Hallintomalli	Väite	Yleisin koordinaatio- mekanismi
uusi julkishallinto (NPM)	Hallinnon tehostaminen ja responsiivisuuden lisääminen tuomalla hallintoon liike-elämästä tuttuja metodeja	Markkinamekanismit, performanssi- indikaattorit, tavoitteet, kilpailutetut sopimukset, kvasimarkkinat
uusweberiläinen julkishallinto (NWS)	perinteisen valtiohallin- non modernisointi te- hokkaammaksi, ammat- timaisemmaksi ja res- ponsiivisemmaksi. Val-	Puolueettomien virka- miesten kurinalaisessa hierarkiassa harjoittama vallankäyttö.

	tio voi käyttää liike-elämän metodeja tukevana toimintana, mutta valtio pysyy omana erillisenä toimijanaan, jolla on omat toimintatapansa ja –kulttuurinsa.	
Verkostohallinto	Hallinnon kehittäminen paremmin informoiduksi, joustavaksi, vähemmän poissulkevaksi ja itseorganisoituvammaksi verkostoksi	Itsenäisten sidosryhmien muodostamat verkostot.
Uusi julkishallinta (NPG)	Hallinnon kehittäminen tehokkaammaksi ja legitiimimmäksi sisällyttämällä hallintoon laajasti sosiaalisia toimijoita niin valmistelevassa kuin toimeenpanelevassa roolissa.	Sidosryhmien verkostot ja kumppanuudet

Taulukossa 2 on esitetty hallinnon tutkimuksessa esiintyviä julkishallinnon kehittämisen suuntauksia mukaillen Bouckaertin ja Pollittin (2017) jaottelua New Public Management (NPM), Neo-Weberian State (NWS) ja New Public Governance (NPG)-suuntauksiin sekä yleisesti verkostohallinnon suuntaukseen. Bouckaert ja Pollitt ovat

liittäneet kuhunkin suuntaukseen niille tyypillisen koordinaatiomekanismin. Suomi si-
joittuu Bouckaertin ja Pollitin (2017, ss. 222–223)mukaan Neo Weberian State-
koulukuntaan, jossa on voimakkaita New Public Governance-suuntauksia. Näin ollen
koordinaatiomekanismit olisivat sekä puolueettoman virkakunnan hierarkkiseen vallan-
käyttöön sekä verkostoihin ja kumppanuuksiin nojaavia mekanismeja.

OECD:n (OECD, 2018, s. 16) mukaan valtioneuvoston ytimen tärkeimpiä politiikka-
toimien koordinaatiotyökaluja ovat jäsenvaltioille tehdyn kyselyn mukaan säännölliset
ministeritapaamiset, työryhmät, epäviralliset tapaamiset, kirjalliset ohjeet ja tuloso-
hjaus. Ytimessä on siis käytössä työkaluja niin verkostomaisista, hierarkkisista kuin markkina-
tyyppisistä koordinaatiomekanismeistakin.

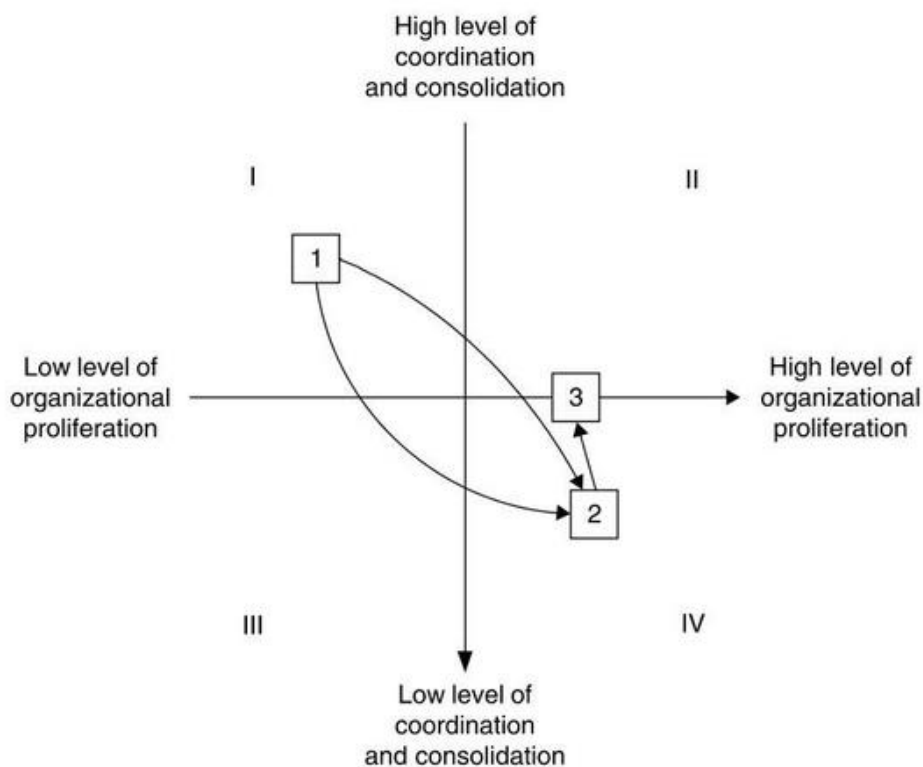


Figure 1.1 Specialization and coordination of organizations and policy cycles: assumed general trajectory in OECD countries

Sources: Verhoest and Bouckaert 2005; Verhoest et al. 2007.

Kuva 2 Hallinnon koordinaatiomekanismin kehittymisen nelikenttä (Verhoest & Bouackert, 2005)

Kuvassa 2 on esitetty Verhoestin & Bouckaertin (2005) käsitys hallinnon koordinaation etenemispolusta OECD-maissa. Hallinto on aluksi yhtenäinen monoliitti (1), joka lähtee osittain poliittisesti ja osittain hallinnollisesti erikoistumaan saavuttaakseen tehokkuutta, mutta tämä vähentää koordinaatiota koska erikoistuminen johtaa hallinnon sirpaloitumiseen (2). Tämä kehitys johtaa hankkeisiin, joiden tarkoitus on kehittää koordinaatiota tehokkuushyötyjä kadottamatta (3). Hallinnon ja politiikan eriytyvää kehitystä pyritään myös vähentämään. Koordinaatiomekanismien tavoitteena on siis saavuttaa kuvan 3

esittämän taulukon II kvadrantti, jossa erikoistuneet ja tehokkaat julkishallinnon elimet toimivat hyvin koordinoitulla tavalla toteuttaen poliittisen johdon tavoitteita sen toivomalla tavalla. Tämä voidaan nähdä myös Suomen valtioneuvoston toiminnan ihanteena, jonka tavoitteena ovat kollektiivisuus ja kollegiaalisuus (Virtanen, ym., 2016, s. 25).

Suomen valtioneuvoston ytimen koordinaatiokykyä voidaan siis tarkastella teoreettisen viitekehyksen pohjalta ainakin seuraavista peruslähtökohdista:

- 1) valtioneuvostolla on tunnistettavissa oleva ydin, jonka tehtäviin kuuluu koordinaatio, kuten muissakin OECD-maissa.
- 2) Koordinaatiotoimenpiteitä, niin muodollisia kuin epämuodollisia on olemassa ja koordinaatio katsotaan tarpeelliseksi, jotta valtioneuvosto suoriutuu tehtävistään ja että poliittiset tavoitteet täyttyvät.
- 3) Koordinaatio kehittyy ja muuttuu valtioneuvoston ytimen muutosten ja poliittisten tavoitteiden myötä, yhtä pysyvää ja vakiintunutta mallia ei ole.

Tässä tutkielmassa sovelletaan valtioneuvoston ytimen käsitettä valtioneuvoston toiminnan koordinoivan tahon määrittämiseksi. Koordinaatiota toteutetaan koordinaatiotoimenpiteillä, joiden tunnistaminen ja analysointi tapahtuu tutkimuksen toteutus - osiossa. Koordinaation kehitystä ja muutosta tarkastellaan tutkimustulosten perusteella tutkimuksen päätteeksi.

4 Tutkimuksen toteutus

Tässä osiossa kuvataan tutkimuksen kokonaisuus. Aluksi esitellään käytetty aineisto, aineiston suhde tutkimusongelmaan sekä käytetyt analyysimenetelmät. Seuraavaksi kuvataan analyysin vaiheet ja lopuksi esitetään yhteenveto koordinaatiomekanismien kehityksestä tutkimuksen tarkastelujaksolla.

4.1 Aineisto

Tutkielman aineistona toimivat Kataisen, Sipilän ja Rinteen hallitusten hallitusohjelmat ja niiden toimintasuunnitelmat, sekä Kataisen ja Sipilän kauden hallitusohjelman toteutumista arvioiva aineisto. Lisäksi on korostettava, että tämä tutkielma keskittyy nimenomaisesti valtioneuvoston ytimen harjoittamiin koordinaatiomekanismeihin, ei julkishallinnon yleensä. Tämän vuoksi tarkastellun koordinaation on oltava strategisen tason horisontaalista koordinaatiota. Horisontaalisella koordinaatiolla tarkoitetaan samalla hallinnon hierarkkisella tasolla tapahtuvaa koordinaatiota, ei niinkään esimerkiksi yksittäisen ministeriön tai viraston koordinaatiomekanismien tarkastelua joko osana laajempaa kokonaisuutta tai oman hallinnonalansa substanssiasioiden koordinoijana (Bouckaert;Peters;& Verhoest, 2010, s. 24).

Taulukko 3, perustuen Bouckaert ym. (2010, s. 16) esittää koordinaation yhdeksällä eri tasolla, joita ovat laajimmasta suppeimpaan:

Taulukko 3 Koordinaation tasot laajimmasta suppeimpaan, 9 ylin ja 1 alin taso.

9. Hallituksen strategia
8. Keskeisten prioriteettien määrittäminen
7. Ministerien toimivallan tai organisaatioiden toimivallan rajojen määrittäminen
6. Politiikkatoimia koskevien näkemyserojen sovittelu
5. Yhteisymmärryksen löytäminen ministeriöiden/organisaatioiden välillä
4. Eriytyvyyskehityksen välttäminen ministeriöiden/organisaatioiden välillä
3. Muiden ministeriöiden/organisaatioiden konsultointi
2. Kommunikaatio muiden ministeriöiden/organisaatioiden kanssa
1. Itsenäinen päätöksenteko ministeriön/organisaation sisällä

Hallitusohjelmat ovat hallituksen toimintaa ohjaavia asiakirjoja, jotka laaditaan hallitus-neuvotteluiden jälkeen tai niiden aikana. Hallitusohjelmaan kirjataan hallituksen keskeiset tavoitteet ja usein myös kootaan nämä tavoitteet asiakokonaisuuksiksi. Hallitusohjelman tarkoitus on ohjata hallitustyöskentelyä koko hallituskauden ajan ja sitä voidaan tarvittaessa tarkistaa, mikäli hallituspuolueet näin parhaaksi katsovat. Hallitusohjelmat annetaan perustuslain mukaan tiedonantona eduskunnalle. Taulukossa kolme esitetyn jaottelun perusteella hallitusohjelmat sisältävät usein tasojen 9–7 mukaista tietoa, riippuen niiden strategisuudesta.

Hallitusohjelman toimintasuunnitelmassa kuvataan keskeiset keinot hallitusohjelman toteuttamiseksi ja usein myös annetaan nämä keinot yhden tai useamman ministeriön vastuulle. Hallitusohjelman keinoja voi olla paljonkin, riippuen hallitusohjelman yksityiskohtaisuudesta. Valtioneuvoston toiminnan kehittämishankkeissa hallitusohjelmia ja toimintasuunnitelmia on pyritty kehittämään strategisempaan suuntaan. Taulukossa kolme esitetyn jaottelun perusteella toimintasuunnitelmassa on usein määritetty tasojen 7–4 edellyttämät mekanismit, kuten vastuuministerit ja ministeriöt, ministerityöryhmät sekä muut konsultoitavat tahto. Tätä kehitystä kuvataan osaltaan tutkielman analyysiosiossa.

Valtioneuvoston ydin ryhtyi osaltaan toimenpiteisiin hallitusohjelman strategisuuden edistämiseksi vuonna 2014, tuottaen ennen hallitusohjelmaneuvotteluita näkemyksensä siitä, millainen hallitusohjelman tulisi olla luonteeltaan (Valtiovarainministeriö, 2014). Tavoitteena oli osittain välittää viestiä siitä, että hallitusohjelman merkitys on strategisen ohjauksen välineenä suuri ja toisaalta siitä, että kyseessä on juuri strategisen tason asiakirja.

Sipilän hallitusohjelma olikin n. 20 sivua lyhyempi kuin Kataisen ja hallituksen tavoitteet oli muotoiltu strategisiksi kokonaisuuksiksi ja niiden alaisiksi kärkihankkeiksi (Valtioneuvoston kanslia, 2015). Vaikka asiakokonaisuuksien tosiasiallista laajuutta ei sinällään voida arvioida hallitusohjelman sivumäärän perusteella, on kiinnitettävä huomiota siihen, että mitä tiiviimpi ja selkeämpi hallitusohjelman kirjaus on, sitä enemmän se jättää toteuttamisen yksityiskohtien määrittelyn vastuulliselle ministeriölle tai ministeriöille.

Hallitusohjelman toteutumisen arviointiin ei ole yhtä vakiintunutta käytäntöä, sillä toteutumisen arviointi riippuu usein hallitusohjelman seurantatyökaluista, jotka saattavat vaihdella hallituskausittain. Valtioneuvoston kanslia on vastuussa toteutumisen virkamiesarviosta. Kataisen ja Stubbin hallituksen ohjelman toteutumisesta laadittiin varsin

kattava loppuraportti ja Stubbin kaudella oli käytössä avoimeen dataan perustuvia seuranta työkaluja. Linkit raportteihin on koottu liitteeseen 3.

Sipilän kaudesta puolestaan ei laadittu yhtä kokonaista loppuraporttia, vaan vain osa hallitusohjelmassa määritellyistä kärkihankkeista julkaisi loppuraporttinsa. Sipilän hallitusohjelman toteutumista on arvioitu pääpiirteissään hallituksen vuosikertomuksessa 2018, joka sisällytettiin tämän tutkielman aineistoon. Lisäksi yhteydenotto valtioneuvoston kansliaan aiheesta tuotti vastaukseksi Iltalehden koontiartikkelin Sipilän hallituksen toimista, jota VNK:n edustaja katsoi olevan ”tarkoitushakuinen juttu, mutta aika kattavasti on tässä keskeiset asiat käyty läpi.” (Hyrsky, 2020). Lisäksi vastaavan kaltainen arvio julkaistiin Helsingin Sanomissa (Nalbantoglu & Luukka, 2018). Artikkeleita on käytetty tässä yhteydessä valmiina koontina hallitusohjelman kirjausten toteutumisesta ja niiden tiivistelmä on koottu liitteeseen 2. Sipilän kauden kvalitatiivinen analyysi puolestaan pohjautuu hallitusten vuosikertomusten sisältöön.

Rinteen hallituksen toimikausi päättyi virallisesti 10.12.2020. Marinin hallitus jatkoi kuitenkin samalla ohjelmalla ja toimintasuunnitelmalla, joten näitä käsitellään tässä tutkielmassa yhtenä aineistona. Tämän tutkielman kirjoittamisen aikaan Rinteen ja Marinin hallituksen hallitusohjelman seuranta ei oltu vielä kootusti saatavilla ja monet hallitusohjelmassa mainitut asiakokonaisuudet olivat luonnollisesti vasta valmisteilla, joten koordinaation toteutumista ei Rinteen ja Marinin hallitusten suhteen arvioitu. Koordinaation tavoitteita ja keinoja oli joka tapauksessa mahdollisuus analysoida saatavilla olevasta aineistosta. Tätä aineistoa hyödynnetään mallinnettaessa koordinaation kehitystä hallituskausittain.

Lähtökohtaisesti aineisto on valtioneuvoston hallinnollisen ytimen, eli valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian tuottamaa. Poikkeuksena hallitusohjelmat, jotka laaditaan hallitusneuvotteluissa yleensä puolueiden ja ministeriöiden yhteisvaikutuksessa. Aineisto on siis osittain puhtaasti poliittista sisältöä ja osittain taas poliittisten tavoit-

teiden toteuttamiseen tähtääviä hallinnollisia asiakirjoja. Kaikki aineisto oli julkisesti saatavilla, linkit aineistoihin on koottu liitteeseen 3.

4.2 Aineiston validiteetin ja reliabiliteetin arviointi

Tässä osiossa tarkastellaan aineiston validiteettia ja reliabiliteettia. Validiteetilla tarkoitetaan tutkimuksen pätevyyttä, eli onko tutkimuksen kautta saadut tulokset ja päätelmät päteviä. Reliabiliteetilla puolestaan tarkoitetaan tutkimuksen luotettavuutta, eli voidaan-ko samoilla menetelmillä saada samoja tuloksia, mikäli tutkimus toistettaisiin. Validiteetti on siis oikean menetelmän valintaan liittyvä asia, reliabiliteetti menetelmän luotettavuuteen ja siihen sisältyvien virheiden mahdollisuuteen liittyvä asia. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, ss. 120–122.)

Tutkimuseettisesti on kiinnitettävä huomiota lähteisiin, sillä julkishallinnon itsestään tekemät arviot eivät välttämättä ole puolueettomia. Toisaalta julkishallinnon primäärlähteitä on käytettävä, sillä muuten ei saada suoraa tietoa siitä, mitä reformeilla ja kehityshankkeilla on tosiasiallisesti tavoiteltu. Tavoitteiden täyttymistä arvioivia raportteja tarkasteltaessa on kuitenkin oltava kriittinen ja peilattava niitä mahdolliseen aihetta käsittelevään tutkimukseen. Kyseessä on kuitenkin viime kädessä hallituksen tuottama asiakirja omasta onnistumisestaan ja näin se myös itse määrittää onnistumisensa kriteerit. Tämä tutkimus on osaltaan pyrkinyt arvioimaan myös hallitusten väitteiden paikkansapitävyyttä onnistumisten suhteen.

Valtioneuvoston kanslia laatii arvioita hallitusohjelmien toteutumisesta, mutta koska seurannan mittarit vaihtelevat hallitusohjelmittain, on hallitusten välinen vertailu koskien onnistumisia ja epäonnistumisia varsin vaikeasti hahmotettava kokonaisuus. Mikäli hallitusohjelman toteutumiselle olisi olemassa yhteneväiset kriteerit pitkällä aikajänteellä, olisi koordinaation vaikutusta helpompi tarkastella. Toistaiseksi näin ei kuitenkaan ole ja tämä hankaloittaa tutkimusta. Tätä tutkielmaa varten käytetty analyysirunko pyrkii yhdenmukaistamaan arvioinnin kriteerit hallitusohjelmien välillä.

Aineiston laajuus voi osaltaan johtaa tarkastelun pintapuolisuuteen, jota tässä tutkielmassa on pyritty hillitsemään rajaamalla koordinaation kriteerit mahdollisimman tarkkaan ja soveltamalla yhdenmukaisia kriteereitä analyysissä. Näin ollen aineistosta tarkastellaan mahdollisimman syvällisesti juuri sitä osaa, joka on koordinaation kannalta tärkeää. Analyysitriangulaatiolla pyritään parantamaan tutkimuksen luotettavuutta, sillä useamman analyysimenetelmän käytön tulisi paljastaa ilmiöstä useampia puolia (Denzin, 1970, ss. 243–244). Tämä on monimutkaisen ja vaikeasti arvioitavan ilmiön, kuten esimerkiksi juuri koordinaation tarkastelussa mielekästä.

Lisäksi huomioitava poliittisten ohjelmien ja julistusten vaikutus hallinnon koordinaatioon. Hallinto tarvitsee poliittisia reunaehdoja toiminnalleen ja huono poliittinen ohjaus vaikeuttaa myös hallinnon toimintaa, sillä parhainkaan koordinaatiomekanismi ei voi korjata epäselviä tavoitteita. Hallinto on siis osittain alisteinen poliittiselle tahtotilalle ja tämä tulee ottaa tutkimusaineiston analyysissä huomioon. Hallituskausilla on painotettu erilaisia asioita ja näkemykset parhaista koordinaatiomekanismeista vaihtelevat.

Tähän tutkimukseen valittu lähestymistapa pyrkii tarkastelemaan konkreettisesti sitä mitä valtioneuvoston ydin julkisten lähteiden mukaan tekee, ei niinkään sitä miten se kenellekin näyttäytyy. Valtioneuvoston koordinaatiota voisi myös tarkastella epämuodollisemman koordinaation kautta, esimerkiksi tekemällä haastattelututkimuksen siitä, miten valtioneuvoston ytimen jäsenet käsittävät koordinaation. Hankaluudeksi tässä lähestymistavassa muodostuu valtioneuvoston ytimen rakenteen vaihtelu hallituskausittain, kun jollain toimijalla on suurempi rooli kuin toisella. Näin ollen koordinaatio näyttäytyisi hallituskausittain todennäköisesti huomattavan erilaiselta. Lisäksi tällainen tutkimus todennäköisesti ei voisi tarkastella kovinkaan montaa hallituskautta, johtuen tarkastelujakson pituudesta johon mahtuu todennäköisesti monen keskeisen vaikuttajan siirtyminen muihin tehtäviin tai eläkkeelle, kenties myös henkilöiden kuolema.

4.3 Aineiston analyysi

Tutkielman aineistoanalyysin tavoitteena on tunnistaa hierarkkisen koordinaation, markkinakoordinaation ja verkostokoordinaation tunnusmerkkejä teoreettisen viitekehysten pohjalta. Lisäksi selvitettiin koordinaatiotoimenpiteiden määrän ja kohdistumisen kehitystä. Näin pyrittiin vastaamaan tutkimusongelmaan, eli missä laajuudessa ja millä keinoin valtioneuvoston ydin koordinoi valtioneuvoston toimintaa. Menetelmällä ei pyritä tarkastelemaan ei-formaaleja koordinaatiokeinoja, vaan tarkastelu kohdistuu puhtaasti formaaleihin virallisesti käytettyihin keinoihin.

Menetelmänä käytettiin analyysitriangulaatiota, eli määrällisten ja laadullisten analyysimetodien yhdistämistä (Peters; Erkkilä; & Maravić, 2016, ss. 152–153.). Näitä metodeja olivat sisällön erittely ja sisältöanalyysi. Sisällön erittelyssä kuvataan määrällisesti aineiston sisältöä, esimerkiksi sanojen esiintymistiheyttä. Sisältöanalyysissä aineistoa analysoidaan laadullisesti ensin pelkistämällä, sitten ryhmittelemällä ja lopulta abstrah-toimalla aineistoa (Tuomi & Sarajärvi, 2018, ss. 91–93).

Aineisto pelkistettiin ensiksi koordinaatiota edellyttäviin ja edellyttämättömiin toimenpiteisiin. Pelkistämällä tarkoitetaan tutkimuksen kannalta merkittävän tiedon etsimistä aineistosta ja sen kirjoittamista uudelleen tiivistettyyn muotoon (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 85). Pelkistys tapahtui tässä tarkastelemalla toimenpiteitä ja merkitsemällä ylös, ovatko ne koordinaatiota edellyttäviä tai edellyttämättömiä toimenpiteitä.

Aineisto ryhmiteltiin tämän jälkeen kahteen joukkoon. Ryhmittelyllä tarkoitetaan pelkistetyn aineiston jakamista alaluokkiin tai -joukkoihin (Tuomi & Sarajärvi, 2018, ss. 92–93). Ensimmäisenä joukkona toimi koordinaation strategisia tavoitteita käsittelevä aineisto, eli hallitusohjelmissa ja niiden toimeenpanosuunnitelmissa esiintyvien koordinaatiota edellyttävien tavoitteiden ryhmittelyä tavoitteidensa mukaisesti. Niitä analysoida pyrittiin selvittämään mitä koordinaatiolla tavoiteltiin kunkin hallituksen aikana. Tämä kerättiin aineistosta kvantitatiivisesti, listaten kaikki koordinaatiota edellyttävät toimenpiteet hallituksittain, jotta toimenpiteiden suhteellista lukumäärää voidaan verrata keskenään ja tarkastella niiden korrelaatiota ristiintaulukoinnilla.

Toisena joukkona käsiteltiin koordinaation tuloksia arvioiva aineisto, eli saavutettiin koordinaation tavoitteet koordinaatiotoimenpiteillä. Tätä arvioitiin sekä laadullisesti että määrällisesti, määrällinen data oli suoraan saatavissa Kataisen kauden loppuraportista ja Sipilän kauden vuosikertomuksesta, joissa arvioitiin, mitkä hankkeet toteutuivat ja mitkä eivät. Rinteen kauden toteutumista varten ei ollut aineistoa, mutta Rinteen kauden toimenpiteitä käytettiin verrokkina antamalla toteutumiselle keskiarvoon perustuva prosenttiluku. Näin pyrittiin arvioimaan, olisiko Rinteen kauden toimenpiteillä ja mekanismeilla vaikutusta tuloksiin, mikäli ne toteutuisivat prosentuaalisesti kuka kuinkin keskiarvon mukaisesti.

Laadullinen sisältöanalyysi toteutettiin abstrahoimalla toimenpiteet ja tulokset ja sijoittamalla ne teoreettisen viitekehyksen mukaisiin koordinaatiosiiiloihin (hierarkiamekanismit, markkinamekanismit, verkostomekanismit). Abstrahoinnilla tarkoitetaan yläkäsitteiden luomista aiemmin luoduista alaluokista (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 92). Teorialähtöisessä sisältöanalyysissä aineiston käsittely perustuu aikaisempaan analyysirunkoon (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 95). Analyysirunkona toimi luvussa 5 esitelty Bouckaertin, Petersin ja Verhoestin kehittämä (2010, s. 73.) runko koordinaatiomekanismeista. Abstrahointi toteutettiin arvioimalla toimenpiteiden sisältöä laadullisesti, eli oliko niissä koordinaatiomekanismien kuvausten mukaisia piirteitä. Mikäli jokin toimenpide täytti tietyn koordinaatiomekanismin kriteerit, se sijoitettiin kyseisen koordinaatiomekanismin käsitteeseen.

Siirtymä mekanismien välillä hallituskaudesta toiseen kuvattiin lopuksi viivadiagrammilla. Näin pyrittiin kuvaamaan valtioneuvoston ytimen koordinaatiomekanismien painopisteiden muutoksia tarkastelujaksolla. Lisäksi pyrittiin selvittämään, miten kokonaiskoordinaatio valtioneuvoston tasolla kussakin hallituksessa toteutettiin vertailemalla ensimmäisen joukon ja toisen joukon dataa.

Kataisen ja Stubbin hallituksen ohjelmia käsiteltiin pääosin yhtenä aineistona, poisluken hallitusohjelmien toteutuminen josta oli olemassa erilliset aineistot kummallekin

ohjelmalle vaikka strategiset tavoitteet olivat samat. Marinin hallitus otti Rinteen hallituksen hallitusohjelman sellaisenaan käyttöön, joten Marinin hallitusohjelmaa ei erikseen tarkasteltu osana tätä aineistoa.

4.4 Ensimmäinen aineistoanalyysi: koordinaation laajuus ja kehittyminen

Tässä osiossa käsitellään aineiston ensimmäistä joukkoa, eli hallitusohjelmia ja niiden toimeenpanosuunnitelmia. Osiossa esitellään ensin aineisto, kuvataan keskeiset löydökset ja lopuksi pohjustetaan ensimmäisen joukon perusteella toisen joukon analyysiä.

Hallitusohjelmaan kirjataan ne asiat, jotka hallitus aikoo hallituskaudellaan toteuttaa. Kaikki tavoitteet eivät välttämättä edellytä koordinaatiotoimenpiteitä valtioneuvoston ytimen puolesta, vaan niiden täyttyminen voi langeta esimerkiksi täysin yhden ministeriön toimivallan piiriin. Koordinaatiotarpeen kriteeriksi tässä tutkielmassa on määritetty useamman ministeriön vastuulle asetettu hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelman toimenpide. Sellaiset toimenpiteet, jotka olivat vain yhden ministeriön vastuulla, katsottiin tarkoittavan sitä, että asia on niin selkeästi yhden ministeriön hallinnonalan piirissä, että koordinaatiota ei erikseen tarvita. Koordinaatiotarpeen aste laskettiin jakamalla koordinaatiota edellyttävien toimenpiteiden määrä kokonaistoimenpidemäärällä. Näin saatiin vertailukelpoiset luvut kaikista hallituksista.

Kataisen hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmassa (Valtioneuvosto, 2011) hallitusohjelman kolmen strategisen painopistealueen alle on koottu toimenpiteitä, jotka annettiin eri ministeriöiden vastuulle. Strategisia painopistealueita oli kolme, joista kustakin oli koordinaatiovastuussa yksi ministeriö (STM, VM ja TEM). Toimenpiteitä oli hallituksen toimeenpanosuunnitelmassa kaikkiaan 106 kappaletta, joista 76 kappaletta oli nimetty useamman kuin yhden ministeriön vastuulle. Koordinaatioasteen määrittä-

miseksi käytettiin hallituskauden toimeenpanosuunnitelman toimenpiteiden lukumäärää, jolloin koordinaatiotarpeen asteeksi muodostui noin 72 %.

Stubbin hallitus jatkoi samoilla kolmella strategisella painopistealueella kuin Kataisen hallitus, mutta keskittyi n. vuoden mittaisen hallituskauden aikana ennen kaikkea konkreettisiin toimenpiteisiin. Näitä toimenpiteitä oli 67 kappaletta, joista useamman ministeriön vastuulle oli määritetty 45 kappaletta. Koordinaatiotarpeen asteeksi muodostui näin noin 67 %,

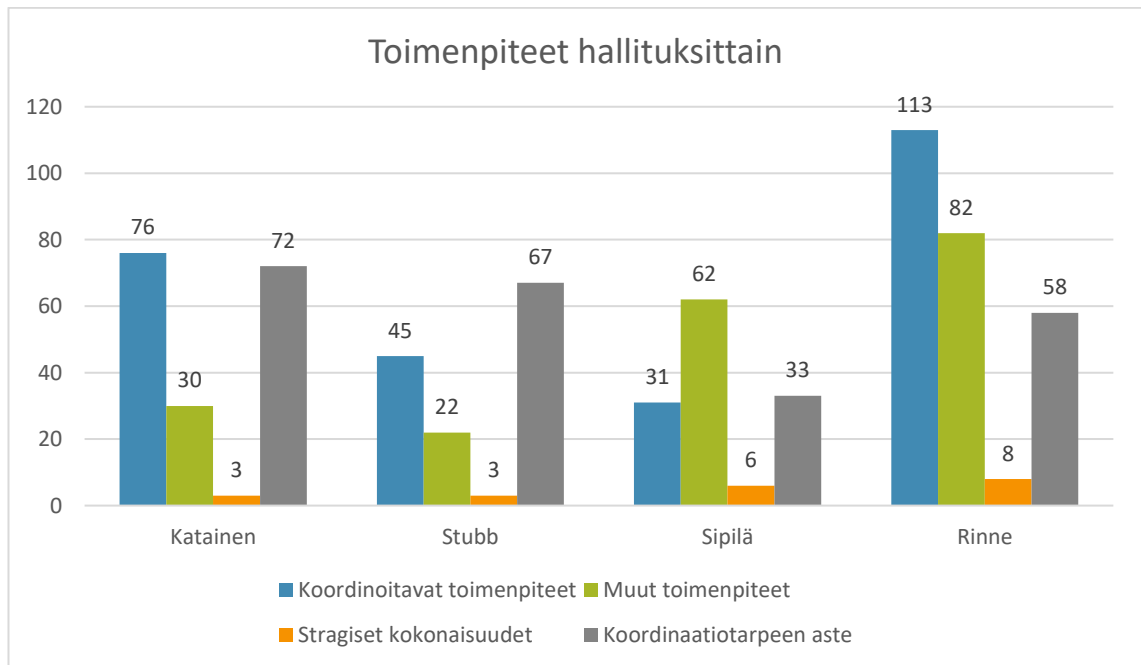
Juha Sipilän hallituksen toimeenpanosuunnitelmassa (Hallituksen strategiasihteeristö, 2018) oli listattu hallitusohjelman viiden strategisen kokonaisuuden alle yhteensä 26 kärkihanketta, joiden alle listattiin 93 toimenpidettä. Näiden toimenpiteiden hallitus päätti kehysriihessä 2017 31 uudesta toimenpiteestä, mutta kyseisiä toimenpiteitä ei erikseen määritetty tässä yhteydessä kenenkään vastuulle. Kaikkiaan toimintasuunnitelmassa seurattavien toimenpiteiden määrä oli näin 124 kappaletta.

Kataisen hallitusohjelman toimintasuunnitelmasta poiketen kärkihankkeille oli Sipilän toimintasuunnitelmassa määritetty vastuuministeri, ei siis ministeriö. Tätä voidaan kenties pitää semanttisena erona, mutta toisaalta tässä voidaan mahdollisesti nähdä siirtymää kohti ministeriöiden voimakkaampaa poliittista ohjausta, joka henkilöityy ministeriin. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei Sipilän kauden strategisille kokonaisuuksille määritetty eri vastuuministeriöitä tai ministereitä, Kataisen kaudesta poiketen. Strategisilla kokonaisuuksilla oli sen sijaan oma toimintasuunnitelmassa nimetty ministerityöryhmä, sekä hallituksen yhteinen strategiaistunto kokonaiskoordinaatiota varten. (Hallituksen strategiasihteeristö, 2018, s. 8.)

Koordinaatiotarpeen kriteeriksi Sipilän toimintasuunnitelman suhteen sovellettiin samaa kuin Kataisen, eli mikäli kärkihankkeelle oli nimetty useampi kuin yksi vastuuministeri,

katsottiin sen edellyttävän koordinaatiota. Useamman ministerin vastuulle määritettyjä toimenpiteitä oli kaikkiaan 31 kappaletta. Koordinaatiotarpeen asteeksi saadaan näin 30 %. Tämä on suhteellisesti vähemmän kuin Kataisen ja Stubbin kaudella, tosin on otettava huomioon Kataisen hallitusohjelman seurannan hallitsematon paisuminen loppukaudella. Tällaista kehitystä ei Sipilän kaudella ollut. Kaikki strategisen kokonaisuudet olivat oman ministerityöryhmänsä vastuulla, joten kokonaisuuksien tasolla koordinaatiota tarvittiin, jos ei ministeriöiden, niin ainakin ministerien toiminnassa.

Rinteen hallitusohjelman toimintasuunnitelmassa strategisia kokonaisuuksia oli kahdeksan, joiden alla oli yhteensä 77 tavoitetta. Tämä on merkittävä kasvu Sipilän kauden tavoitteiden lukumäärästä. Koordinaatiotarpeen asteen määrittämiseksi tarkasteltiin, oliko yhden tavoitteen alla päävastuullisia ministeriöitä yksi, vai useampi ja laskettiin tavoitteen alla olevat toimenpiteet koordinoiviksi toimenpiteiksi. Koordinaatiota edellyttävien tavoitteiden (n=33) alla oli yhteensä 113 koordinoivaa toimenpidettä, kun kokonaistoimenpidemäärä oli 195 kappaletta. Koordinaatitasoksi saadaan näin noin 58 %. Rinteen hallituksen toimeenpanosuunnitelmaa voidaan toisaalta tarkastella juuri tavoitteiden kautta, jolloin luvut ovat lähempänä muiden hallitusten lukumääriä. Koordinoivien toimenpiteiden suhde kaikkiin toimenpiteisiin on näin 48 %. Koko hallitusohjelman seuranta ja arviointia toteutettiin hallituksen iltakouluissa (Valtioneuvosto, 2019, s. 10).



Kaavio 1 Toimenpiteet ja strategiset kokonaisuudet hallituskausittain

Oheisesta kaaviosta (kaavio 1) voidaan havaita, että hallitusten strategisten kokonaisuuksien määrä on kasvanut ja koordinoitavien toimenpiteiden suhteellinen osuus kaikista toimenpiteistä on vaihdellut varsin paljon tarkastelujaksolla. Muilla toimenpiteillä tarkoitetaan sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat vain yhden ministeriön vastuulla. Näin ollen toimenpide kuuluu kyseisen ministeriön ohjausvallan piiriin eikä valtioneuvoston ytimen koordinaation välittömään piiriin.

Tarkastellaan seuraavaksi koordinaatiota edellyttävien toimenpiteiden suhdetta strategiaan kokonaisuuksiin. Strategisten kokonaisuuksien lukumäärän kasvu suhteessa koordinoitavien toimenpiteiden laskuun herättää kysymyksen, onko hallitusohjelman strategisuus lisännyt painopistettä toimenpiteiden koordinaatiosta strategisten kokonaisuuksien koordinaatioon. Niin Sipilän kuin Rinteenkin kaudella strategisten kokonaisuuksien koordinaatiosta vastasi kokonaisuudelle asetettu ministerityöryhmä. Rinteen ohjelmassa strategisen kokonaisuudet on annettu ministerityöryhmien vastuulle, joita on strategisia

kokonaisuuksia vastaava määrä, toisin kuin esimerkiksi Kataisen hallituksen aikana, jolloin kokonaisuuden koordinaatiosta vastasi yksi vastuuministeriö. Rinteen hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmasta ilmenee myös, ettei strategisten kokonaisuuksien päätoteuttamisvastuu ole missään kokonaisuudessa selkeästi yhden ministeriön vastuulla.

Koordinaation laajuuden kvantitatiivisesta tarkastelusta siirrytään seuraavaksi koordinaation laadulliseen tarkasteluun. Koordinaatiomekanismien tunnistamiseksi käytettiin laadullista sisältöanalyysiä, aineiston koostuessa edelleen hallitusohjelmista ja niiden toimeenpanosuunnitelmista. Menetelmällä pyrittiin tunnistamaan aineistosta erilaisia koordinaatiomekanismeja. Koordinaatiomekanismien tunnistamisen jälkeen jokainen ensimmäisen aineistoanalyysin koordinaatiota edellyttävä toimenpide koodattiin kunkin koordinaatiomekanismin alle.

Laadullisesti tarkasteltuna koordinaatio yhdistettiin Kataisen hallituksen aikana talouspolitiikkaan, Itämeri-yhteistyöhön. Suomen-Venäjän politiikkaan, kehitysyhteistyöhön, ulkoasiainhallintoon, sisäiseen turvallisuuteen, valtion tutkimustoimintaan, markkina-
valvontaan, ministeriöiden yhteistyöhön lastensuojelussa, terveyden- ja hyvinvoinnin valvontaan, alueelliseen alkoholipolitiikan valvontaan, hallinnonalat ylittävään koordinaatioon ympäristötoimissa, työhyvinvoinnin valvontaan, ilmastopolitiikkaan sekä valtion omaisuusvarannon hallinnointiin. (Valtioneuvoston kanslia, 2011)

Kataisen hallitusohjelman laadullisessa tarkastelussa on huomioitava, että hallitusohjelma on edelleen ns. vanhan mallinen eli ei-strateginen. Hallitusohjelman kirjaukset on jaettu poliittisten jakojen mukaan, ulkopolitiikkaan, turvallisuuspolitiikkaan, talouspolitiikkaan ja niin edelleen. Näin ollen kytkentä strategiaan asiakokonaisuuksiin on heikompaa, vaikka kirjausten määrästä voisi kuvitella, että koordinaatio olisikin laajempaa. Stubbin hallitusohjelma taas oli pituudeltaan vain muutaman sivun mittainen ja sitoutui

tavoitteissaan Kataisen hallituksen strategiaan tavoitteisiin, joten sitä ei käsitellä tässä yhteydessä erikseen. Tähän ominaisuuteen palataan loppupäätelmissä.

Sipilän hallituksen aikana koordinaatiota käytettiin talouspolitiikan, pelastustoimen ja digitalisaation yhteydessä. Strategisiksi tavoitteiksi Sipilän hallitusohjelma asetti terveyden ja hyvinvoinnin, työllisyyden, kilpailukyvyn ja kasvun, koulutuksen ja osaamisen, biotalouden ja puhtaat teknologiat sekä toimintatapojen muuttamisen esimerkiksi edistämällä digitaalisuutta ja purkamalla turhaa sääntelyä ja byrokratiaa. Tavoitteiden toteuttamiseksi hallitusohjelmassa esitetään useita keinoja, joiden koordinoimiseksi esitetään ohjelmassa valtioneuvoston ja valtionhallinnon johtamisprosessien yhteensovittamista sekä hallinnonalojen rajat ylittävää, tietoon perustuvan johtamisen ja toimeenpanon vahvistamista. (Valtioneuvoston kanslia, 2015, s. 27)

Sipilän hallitusohjelma edustaa ensimmäistä aitoa yritystä strategisen hallitusohjelman laatimiseksi (Valtioneuvoston kanslia, 2015). Laadullisesti tarkasteltuna Sipilän hallitusohjelmassa mennään siitä huolimatta varsin yksityiskohtaisellekin tasolle useissa eri asiakokonaisuuksissa. Asiakokonaisuudet määritellään ennen kaikkea ministerien vastuulle, ei ministeriöiden. Ministeriöt puolestaan ovat vastuussa asiakokonaisuuksien alla olevista toimenpiteistä. Sipilän hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmassa koordinaatio liitettiin kilpailukyvyn vahvistamiseen, paikalliseen sopimiseen, taiteen ja kulttuurin saavutettavuuteen, korkeakoulujen innovaation kaupallistamiseen, nuorisotakuun kehittämiseen, asiakaslähtöisiin sote-palveluihin, lapsi- ja perhepalvelujen kehittämiseen, uusiutuvan energian käyttöönoton helpottamiseen, kiertotalouteen ja luontopolitiikkaan. Huomionarvoista on, että kahdelle strategiselle kokonaisuudelle ei määritetty yhtään koordinoivaa toimenpidettä. Nämä olivat digitalisaation ja normienpurun kokonaisuus sekä reformien kokonaisuus. Kokonaisuuksilla oli joka tapauksessa oma ministerityöryhmänsä.

Rinteen hallitusohjelmassa koordinaatio yhdistettiin EU-jäsenmaiden politiikkaan, talouspolitiikkaan, turvallisuuspolitiikkaan, kyberturvallisuuteen, kasvupolitiikkaan, innovaatio- ja tutkimuspolitiikkaan, tasa-arvoon, nuorisopolitiikkaan, hallitusohjelman toimeenpanon strategiseen prosessiin, parlamentaarisiin komiteoihin, tietopolitiikkaan sekä liikuntapolitiikkaan (Valtioneuvosto, 2019).

Rinteen hallitusohjelma toteuttaa edelleen strategisen hallitusohjelman henkeä. Rinteen ohjelmassa valtionhallinnon sisäistä koordinaatiota on käsitelty laajimmin, yksi kokonainen luku on omistettu hallitusohjelman toimeenpanon strategisen prosessin koordinaatioon (Valtioneuvosto, 2019, ss. 179–184). Kaikki Rinteen hallitusohjelman strategiset kokonaisuudet sisältävät koordinaatiota edellyttäviä toimenpiteitä. Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmissa koordinaatio mainitaan vain tiettyjen politiikkatoimien yhteydessä, ei valtioneuvoston toiminnan yhteydessä. Tämä voidaan katsoa osittain linjassa Ahosen (2016) tutkimuksen kanssa, jossa todettiin, että koordinaation tarve on tunnistettu valtionhallinnossa vasta myöhemmin.

Abstrahoidaan seuraavaksi toimeenpanosuunnitelmien kirjaukset Bouckaertin ym. analyysirunkoon. Toimenpide/mekanismi -sarakeeseen koottiin kaikista tarkastelluista toimeenpanosuunnitelmista esiintyvät koordinaatiota edellyttävien toimenpiteiden muodot. Keskimmäisessä sarakkeessa on kuvattu kyseisen toimenpiteen vastaavuus Bouckaertin ym. (2010, s. 73) kriteerien mukaisen koordinaatiotyökalun kanssa ja viimeisessä määritetään kahden muun sarakkeen perusteella toimenpiteen koordinaatiomekanismi

Taulukko 4 Hallitusohjelmien toimenpiteet sijoitettuna analyysirunkoon. Yläkäsitteenä koordinaatiomekanismi, alakäsitteenä koordinaatiotyökalu.

Toimenpide/mekanismi	Koordinaatiotyökalu	Koordinaatiomekanismi
Selvityksen tekeminen	Pakollinen konsultointi tai arviointi	Ei tiettyä mekanismia
Selonteon laatiminen	Pakollinen konsultointi tai arviointi	Ei tiettyä mekanismia
Ohjelman käynnistäminen tai toteuttaminen	Ylhäältä alas-yksipuolinen strateginen ohjaus	Hierarkkinen
Määrärahojen kohdentaminen uudelleen	Panoskeskeinen rahoitusohjaus	Hierarkkinen
Säädöksen laatiminen tai päivittäminen	Ylhäältä alas-yksipuolinen strateginen ohjaus	Hierarkkinen
EU-politiikan toteuttaminen	Ylhäältä alas-yksipuolinen strateginen ohjaus	Hierarkkinen
Uuden viraston perustaminen	Organisaatioiden yhdentymiset tai jakautumiset, keskittäminen tai hajauttaminen	Hierarkkinen
Monivuotisen uudistushankkeen käynnistäminen yhdessä paikallishallinnon, yksityisen ja/tai kolmannen sektorin kanssa	Koordinaatiojärjestelmien luominen jonkin tietyn instanssin koordinoimiseksi	Hierarkkinen
Taloudellisten kannustinmekanismien luominen	Tulosohjaus joka keskittyy kannustimiin	Markkina
Sopimuksen laatiminen, päivittäminen tai jatka-	Säännelty markkinat: sisäiset markkinat, näennäis-	Markkina

minen paikallishallinnon, yksityisen ja/tai kolmannen sektorin kanssa	markkinat (quasi markets), palvelusetelimarkkinat ja ulkoiset markkinat	
Julkisen sektorin henkilöstön asemaan tai määrään liittyvät toimenpiteet	Säännelty markkinat: sisäiset markkinat, näennäismarkkinat (quasi markets), palvelusetelimarkkinat ja ulkoiset markkinat	Markkina
Uuden yhtiön perustaminen, yritysomaisuuden osto tai myyminen	Säännelty markkinat: sisäiset markkinat, näennäismarkkinat (quasi markets), palvelusetelimarkkinat ja ulkoiset markkinat	Markkina
Koulutus- tai työpaikkojen lisääminen valtion alaisissa virastoissa ja laitoksissa	Säännelty markkinat: sisäiset markkinat, näennäismarkkinat (quasi markets), palvelusetelimarkkinat ja ulkoiset markkinat	Markkina
Valmistelutyöryhmän tai komitean perustaminen tai työn jatkaminen	Alhaalta ylös-vuorovaikutuksellinen strateginen ohjaus	Verkosto
Neuvottelujen käynnistäminen tai toteuttaminen yksityisen ja/tai kolmannen sektorin kanssa	Neuvottelukunnat	Verkosto
Erillisen rahallisen tuen myöntäminen	Tulosohjaus joka keskittyy tiedonvaihtoon ja vakauttamiseen toimintaohjeiden mukaisesti	Verkosto
Strategian laatiminen,	Organisaatioidenvälinen	Verkosto

päivittäminen tai toteuttaminen	kulttuuri- ja tieto-ohjaus	
Tiekartan laatiminen, päivitys tai toimeenpano	Organisaatioidenvälinen kulttuuri- ja tieto-ohjaus	Verkosto
Tietojärjestelmien luominen, kehittäminen tai käyttöönotto	Organisaatioidenvälinen kulttuuri- ja tieto-ohjaus	Verkosto
Kaupankäynnin edistäminen erillistoimenpiteillä	Alhaalta ylös-vuorovaikutuksellinen strateginen ohjaus	Verkosto
Julkisen sektorin palvelujen kehittäminen ilman erillistä reformiohjelmaa	Tulosohjaus joka keskittyy tiedonvaihtoon ja vakauttamiseen toimintaohjeiden mukaisesti	Verkosto
Osallistuminen kansainvälisiin ohjelmiin tai hankkeisiin	Strateginen ohjaus, suunnittelu ja arviointi. Riippuvainen pääasiallisesta päämäärästä ja prosessista	Verkosto-hierarkia
Kansainvälisen yhteistyön edistäminen, kv-sopimusten voimaannuttaminen	Strateginen ohjaus, suunnittelu ja arviointi. Riippuvainen pääasiallisesta päämäärästä ja prosessista	Verkosto-hierarkia

Hallituskausien tyypillisimmät toimenpiteet selvitettiin laskemalla niiden osuus suhteessa kaikkiin koordinaatiota edellyttäviin toimenpiteisiin. Tyypillisen toimenpiteen kriteerinä pidettiin yli 7 % osuutta kaikista koordinaatiota edellyttävistä toimenpiteistä, sillä alle 7 % osuudella yksikään toimenpide ei erottautunut laskelmissa muiden toimenpiteiden massasta. 7 % alapuolella olevat toimenpiteet huomioitiin kuitenkin koordinaatiomekanismien kokonaismäärissä. Näin esimerkiksi tietty hierarkkista mekanismeja edus-

tava toimenpide saattoi olla tyypillisin toimenpide, mutta verkostomaiset mekanismit saattoivat olla kokonaisuutena tyypillisempiä, kun laskettiin kaikki toimenpiteet yhteen.

Suluissa esitetty toimenpiteen edustama koordinaatiomekanismi taulukon 4 mukaisesti, sekä toimenpiteet suhteellinen osuus kaikista koordinaatiota edellyttävistä toimenpiteistä.

Kataisen hallitukselle tyypillisiä koordinaatiotyökaluja olivat arviointiraportin (VNK, 2015) perusteella:

- Ohjelman tai hankkeen käynnistäminen tai toteuttaminen (hierarkkinen, 26 %)
- Selvityksen tekeminen (ei tiettyä mekanismia, 9 %)
- Strategian laatiminen, päivittäminen tai toteuttaminen (verkosto, 9 %)
- Taloudellisten kannustinmekanismien luominen (markkina 8 %)

Stubbin hallitukselle tyypillisiä työkaluja olivat arviointiraportin (VNK, 2015) perusteella:

- Taloudellisten kannustinmekanismien luominen (markkina, 17 %)
- Ohjelman tai hankkeen toteuttaminen (hierarkkinen, 16 %)
- Säädösten laatiminen tai päivittäminen (hierarkkinen, 13 %)

Sipilän hallitukselle tyypillisiä toimenpiteitä olivat hallituksen vuosikertomuksen sekä kärkihankkeiden loppuraportin perusteella (Hallituksen strategiasihteeristö, 2018):

- Ohjelman tai hankkeen käynnistäminen tai toteuttaminen (hierarkkinen, 18 %)
- Säädösten laatiminen tai päivittäminen (hierarkkinen, 15 %)
- Julkisen sektorin palvelujen kehittäminen ilman erillistä reformiohjelmää (verkosto, 13 %)
- Erillisen rahallisen tuen myöntäminen (verkosto, 9 %)
- Taloudellisten kannustinmekanismien luominen (markkina, 9 %)
- Selvityksen tekeminen (ei tiettyä mekanismia, 8 %)

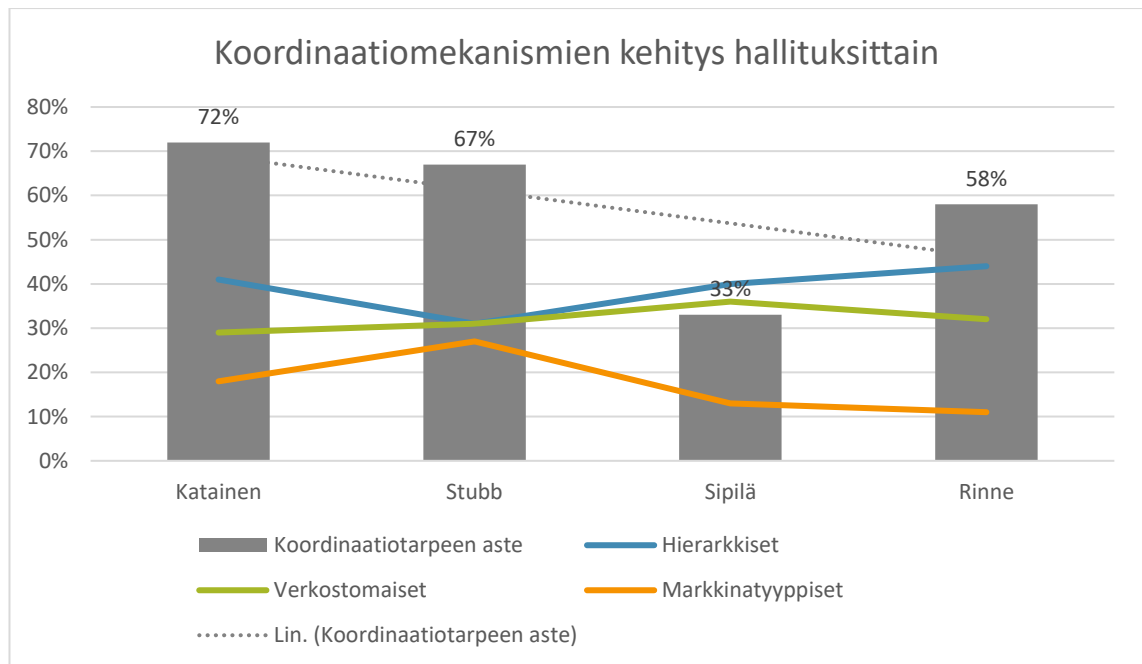
Rinteen hallitusohjelman toteuttamisen keinoksi mainittiin selkeästi paitsi ministeriöiden vastuulla olevat keinot, myös ylivaalikautiseen parlamentaariseen valmisteluun perustettavat komiteat, strategiset ministerityöryhmät sekä VNK:n johdolla laadittavat sopimukset ministeriöiden kanssa (Valtioneuvosto, 2019). Rinteen hallitukselle tyypillisiä koordinaatiotyökaluja olivat hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelman perusteella:

- Ohjelman tai hankkeen käynnistäminen tai toteuttaminen (hierarkkinen, 20 %)
- Säädösten laatiminen ja päivittäminen (hierarkkinen, 12 %)
- Taloudellisten kannustinmekanismien luominen (markkina, 7 %)
- Julkisen sektorin palvelujen kehittäminen ilman erillistä reformiohjelmaa (verkosto, 7 %)
- Tiekartan laatiminen, päivitys tai toimeenpano (verkosto, 7 %)
- Valmistelutyöryhmän tai komitean perustaminen tai työn jatkaminen (verkosto, 7 %)

Koordinaatiotyökaluista yleisin kaikkien hallitusohjelmien aikana on jonkin ohjelman käynnistäminen, jatkaminen tai toimeenpano, erityisesti talouspolitiikan koordinoimiseksi. Talouspolitiikan koordinaation voidaan katsoa olevan valtioneuvoston ytimen tärkeimpiä tehtäviä, ottaen huomioon ytimen kokoonpanon ja vastuualueet. EU-politiikka, johon talouspolitiikka liittyy keskeisesti, on pääministerin johtaman valtioneuvoston kanslian vastuulla. Kansallinen talouspolitiikka taas valtiovarainministerin ja -ministeriön. Talouspolitiikka on myös aihealue, johon hallitukset joutuvat hallituspuolesta riippumatta ottamaan kantaa.

Vähiten hallitusohjelmissa oli kirjattu toimenpiteiksi uusien virastojen perustamista sekä koulutus- ja työpaikkojen lisääminen valtion alaisissa virastoissa ja laitoksissa. Uusia yhtiöitä tai tehtävien siirtoa ja uudelleenarviointia esiintyi jonkin verran enemmän. Tä-

män voidaan katsoa olevan linjassa aiempien Suomen virastorakenteen pysyvyyttä korostavien tutkimusten kanssa.



Kaavio 2 Koordinaatiomekanismien kehitys hallituskausittain

Kaaviossa kaksi on esitetty koordinaatiomekanismien kehitys hallituskausittain. Kehitys on kuvattu kunkin mekanismin koottujen toimenpiteiden suhteellisen osuutena kaikista koordinaatiota edellyttävistä toimenpiteistä. Siinä missä koordinaatiotyökaluissa oli varsin suurta vaihtelua hallituskausittain, koordinaatiomekanismien suhteen trendi on ollut yhdenmukaisempi. Pääosa hallituksista painottuu hierarkkisiin mekanismeihin, poikkeuksena Stubbin kausi, jolloin mekanismit olivat varsin tasapuolisesti käytössä. Sipilän kaudella hierarkkisen mekanismien osuus kasvoi suhteessa markkinamekanismeihin. Rinteen kaudella verkostomaisten mekanismien osuus laski hieman, markkinamekanismien säilyessä kuta kuinkin Sipilän kauden tasolla.

Kaaviosta ilmenee myös koordinaatiotarpeen asteen väheneminen hallituskaudesta toiseen, poikkeuksena Rinteen hallituksen koordinaatiotarpeen osittainen nousu. Tämän

voidaan katsoa olevan yhteydessä koordinaation siirtymisestä toimenpidetasolta strategisten kokonaisuuksien tasolle. Näin ollen koordinaatioaste ei kuvasta koordinaation suoranaista vähenemistä, vaan enemmänkin siirtymistä toimenpiteiden koordinaatiosta kokonaisuuksien koordinointiin.

4.5 Toinen aineistoanalyysi: koordinaation laajuuden ja koordinaatiomekanismien suhde hallitusohjelman toteutumiseen

Tässä osiossa tarkastellaan koordinaation toteutumista toisen aineistojoukon, eli hallitusohjelmien arviointiraporttien pohjalta. Aluksi esitellään aineisto, kuvataan aineistosta saatu data ja lopuksi analysoidaan dataa pohjautuen löydöksiin. Menetelmänä toimi ristiintaulukointi hallitusohjelmien toteutumisasteen, koordinaation tarpeen asteen ja kunkin koordinaatiomekanismin kesken. Tarkoituksena on tarkastella, voidaanko jonkin koordinaatiomekanismin katsoa olevan yhteydessä koordinaatiotarpeen asteen vaihteluihin ja toisaalta hallitusohjelman toteutumisasteeseen.

Koordinaation toteutumiseksi tarkasteltiin aiemman analyysin pohjalta sitä, mitä koordinaatiomekanismia edustavat toimenpiteet toteutuivat ja mitkä puolestaan jäivät toteutumatta. Näin saatiin tietoa siitä, millä koordinaatiomekanismilla saatiin eniten toteutuneita toimenpiteitä. Toimenpiteiden toteutuminen puolestaan on yhteydessä koko hallitusohjelman toteutumiseen. Koordinaation toteutumista tarkasteltiin strategisella tasolla Kataisen, Stubbin ja Sipilän omien seurantaindikaattorien pohjalta. Rinteen hallitukselle annettiin keskimääräinen toteutumisarvio perustuen aiempien hallitusten koordinaation suhteesta hallitusohjelman toteutumiseen. Lopuksi esitetään yhteenveto koordinaatioasteen korrelaatiosta hallitusohjelman tavoitteiden toteutumiseen läpi hallituskausien.

Valtioneuvoston kanslia on tuottanut hallitusohjelman toteutumisraportin, jossa on listattu Kataisen ja Stubbin hallitusten politiikkatoimet ja niiden toteutumisaste (VNK, 2015). Arvioitaessa Kataisen hallituksen itselleen asettamia tavoitteita strategisina kokonaisuuksina, todettiin etteivät kokonaisuuksien tavoitteet täyttyneet kuin köyhyyden,

eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisemisen kokonaisuudessa, jonka koordinaatiovastuussa oli sosiaali- ja terveysministeriö.

Arvioinnissa katsottiin myös, ettei Kataisen hallituksen oma toimintasuunnitelma ohjannut hallitustyötä, sillä poliittinen johto ei ollut sitoutunut siihen. Suuresta määrästä seurattavia kohteita huolimatta strategiset tavoitteet eivät siis pääosin täyttyneet. Ministerityöryhmiä oli kymmenen, mutta niiden toimintaa ei sidottu hallitusohjelman strategisten tavoitteiden toteuttamiseen vaan vastuu oli ministeriöillä. Hallitusohjelman strategisiin tavoitteisiin ei ilmeisesti sitouduttu poliittisesti, joten koordinaation kannalta oltiin lähtökohtaisesti todella vaikeassa tilanteessa. (VNK, 2015, s. 9) Näistä seikoista huolimatta Kataisen hallitusohjelman strategisia tavoitteita tukevista kirjauksista toteutui VNK:n mukaan täysin 143 kappaletta (noin 89 %), (VNK, 2015, s. 6).

Stubbin hallitus ei lyhyen kautensa takia asettanut strategisia tavoitteita, vaan keskittyi olemassa olevien Kataisen hallitukselta perittyjen strategisten tavoitteiden edistämiseen konkreettisoin keinoin. Hallitusohjelman toteutumisasteeksi arvioitiin 73 %.

Sipilän kauden toimenpiteiden toteutumisen arviointi on hieman haastavampaa kuin edeltävien hallitusten. Vaikka hallitusohjelma oli strateginen, loppuraporttia hallituksen toimenpiteiden toteutumisesta ei laadittu. Tämä hankaloittaa yhdenmukaisen vertailukelpoisen mittariston laatimista aiempien hallituskausien kanssa, kun seuranta toteutettiin kärkihankkeittain mutta arvio toteutumisesta katsottiin hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. Näin siis kärkihankkeiden toteutumisastetta ei ollut erikseen saatavilla. Tiivistelmä Sipilän kauden tavoitteiden toteutumisesta (liite 2) listaa 32 tavoitetta, joista toteutui täysin 10 (noin 31 %), osittain 17 (noin 53%) ja ei ollenkaan (n. 16 %). Sipilä itse katsoi hallitusohjelman tavoitteista toteutuneen 80 % (Gråsten, 2019).

Koska Rinteen hallituksen toteutumisesta ei ole tutkielman kirjoittamisen aikaan aineistoa, käytettiin toteutumisasteen arviona edellisten hallitusten toteutumisasteen keskiarvoa, jonka arvoksi saatiin näin 77 %. Oletuksena oli, että Rinteen hallituksen toteutumisaste ei olisi ainakaan merkittävästi heikompi kuin aiempien kausien, sillä koordinaa-

tiomekanismit olivat pääpiirteissään samat kuin Sipilän kaudella ja koordinaatiotarpeen aste puolestaan lähellä Stubbin kauden vastaavaa.

Tarkastellaan seuraavaksi koordinaatioasteen suhdetta hallitusohjelman toteutumiseen. Hallitusohjelmien koordinaatiomekanismit ristiintaulukoitiin koordinaatioasteen ja hallitusohjelman toteutumisasteen kanssa. Lukuina käytettiin suhteellisia lukumääriä, sillä kuten ensimmäisessä aineistoanalyysissä havaittiin, toimenpiteiden lukumäärä vaihtelee merkittävästi hallituskausittain. Käyttämällä suhteellisia lukuja minimoitiin suuritoimenpiteiden hallituskausien vääristävä vaikutus tuloksiin.

Koordinaatiomekanismien suhteelliset osuudet toteutuneista toimenpiteistä sekä hallitusohjelman toteutuminen ja koordinaatiotarpeen aste hallituskausittain on esitetty alla taulukossa 5. Ristiintaulukoinnin tulokset on esitetty myöhemmin taulukossa 6.

Taulukko 5 Hallitusohjelman toteutumisaste, koordinaatiotarpeen aste ja koordinaatiomekanismien suhteelliset osuudet toimenpiteistä

	Hallitusohjelman toteutumisaste	Hierarkkiset	Verkostomaiset	Markkinatyyppi-	Koordinaatiotarpeen aste
Katainen	89%	41 %	29 %	18 %	72 %
Stubb	73%	31 %	31 %	27 %	67 %
Sipilä	80%	40 %	36 %	13 %	33 %
Rinne	77%	44 %	32 %	11 %	58 %

Taulukko 6 Ristiintaulukointi korrelaation havaitsemiseksi hallitusohjelman toteutumisen ja koordinaatiomekanismien osuuden välillä

		Correlations				
		toteutumisaste	koordinaatioaste	hierarkkiset	verkostomaiset	markkinatyypiset
toteutumisaste	Pearson Correlation	1	-,520	,750	,366	-,758
	Sig. (2-tailed)		,480	,250	,634	,242
	N	4	4	4	4	4
koordinaatioaste	Pearson Correlation	-,520	1	-,241	-,985*	,554
	Sig. (2-tailed)	,480		,759	,015	,446
	N	4	4	4	4	4
hierarkkiset	Pearson Correlation	,750	-,241	1	,121	-,935
	Sig. (2-tailed)	,250	,759		,879	,065
	N	4	4	4	4	4
verkostomaiset	Pearson Correlation	,366	-,985*	,121	1	-,460
	Sig. (2-tailed)	,634	,015	,879		,540
	N	4	4	4	4	4
markkinatyypiset	Pearson Correlation	-,758	,554	-,935	-,460	1

Sig. (2-tailed)	,242	,446	,065	,540	
N	4	4	4	4	4

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Taulukosta 6 havaitaan, ettei yhdenkään koordinaatiomekanismin vaikutusta ei voida pitää tilastollisesti merkittävänä hallitusohjelman toteutumisen kannalta ($p < 0,05$). Tämä tulos ei ole sinällään yllättävä, sillä otanta on verrattain pieni. Mikäli kaikista Suomen hallitusohjelmista olisi saatavilla yhdenmukaista seurantadataa, olisi hallitusohjelmien toteutumisastetta helpompi analysoida myös kvantitatiivisesti. Samasta taulukosta kuitenkin havaitaan, että verkostomaisilla koordinaatiomekanismeilla vaikuttaa olevan voimakkaan negatiivinen korrelaatio koordinaatiotarpeen asteen kanssa ($r = -,985$ ja $p < 0,05$).

Kuten ensimmäisessä aineistoanalyysissä todettiin, koordinoitavien toimenpiteiden määrällinen kehityssuunta on ollut laskemaan päin. Koordinaation laajuuden arviointi onkin näin ollen haastavaa, sillä tällä laskentatavalla koordinaation laajuus kasvaa sen mukaan, mitä enemmän koordinoitavia toimenpiteitä on suhteessa muihin hallitusohjelman kirjauksiin. Koska hallitusohjelman seuranta on aineiston perusteella paitsi kriteereiltään vaihtelevaa hallitusohjelmien välillä ja myös niiden sisällä, koordinaation kvantifiointi suhteessa onnistumiseen on lähes mahdotonta.

5 Päätelmät

Tämä tutkielma pyrki selvittämään millä keinoin ja missä laajuudessa valtioneuvoston ydin koordinoi valtioneuvoston toimintaa Kataisen, Stubbin, Sipilän ja Rinteen hallituksen aikana. Seuraavaksi esitetään aineiston analyysistä johdetut päätelmät, jotka on jaettu kahteen osioon tutkimusongelman mukaisesti. Ensiksi esitetään päätelmät koordinaation laajuudesta ja kehityksestä ja toiseksi päätelmät niiden suhteesta valtioneuvoston ytimeen institutionalisoituneena toimijana.

5.1 Päätelmät koordinaation laajuudesta ja kehityksestä

Analyysin ensimmäisessä osiossa kartoitettiin koordinaation tavoitteita, jotka analyysin pohjalta havaittiin kohdistuvan pitkälti hallitusohjelman strategisten tavoitteiden toteuttamiseen. Tämä ei ollut yllättävää, sillä strateginen hallitusohjelma kehitettiin juuri tätä varten. Toisaalta analyysin pohjalta havaittiin, ettei hallitusohjelman tavoitteiden seurantaan ole kehitetty yhdenmukaisia kriteereitä. Näin ollen hallitusohjelman toteutumisesta on edelleen vaikea seurata, vaikka tavoitteet ovatkin selkeytyneet. Lisäksi oli mielenkiintoista havaita, ettei valtioneuvoston kanslia julkaisi seurantadataa mitenkään säännönmukaisesti.

Ensimmäisessä analyysiosassa analysoitiin koordinaation laajuutta ja kehittymistä ja havaittiin että sen laajuus on tutkimuksen perusteella kasvanut, vaikka yksittäisten koordinaatiotoimenpiteiden suhteellinen osuus on laskenut. Hallitukset käyttivät koordinaatiotyökaluja vaihtelevasti. Koordinaatiomekanismien osalta vallitseva trendi on hierarkkisten mekanismien käyttö, verkostomaisilla mekanismeilla tuettuna. Hallitusohjelmia muodostetaan yhä enemmän strategisten painopisteiden ympärille ja näiden strategisten kokonaisuuksien koordinaatio korostuu yksittäisten koordinaatiotoimien kustannuksella. Hallitusohjelmaan on pyritty kirjaamaan entistä vähemmän mutta strategisempia tavoitteita.

Toisessa analyysiosassa analysoitiin koordinaation suhdetta hallitusohjelmien tavoitteiden täyttymiseen ja havaittiin, että millään mekanismilla ei ole selkeää suhdetta hallitusohjelman toteutumiseen. Toisaalta havaittiin, että verkostomaisilla mekanismeilla on voimakas negatiivinen korrelaation koordinaatiotarpeen asteen kanssa. Tämä on mielenkiintoista, kun ajatellaan verkostomaisten mekanismien suhdetta niin kutsuttuun New Public Governance - suuntaukseen.

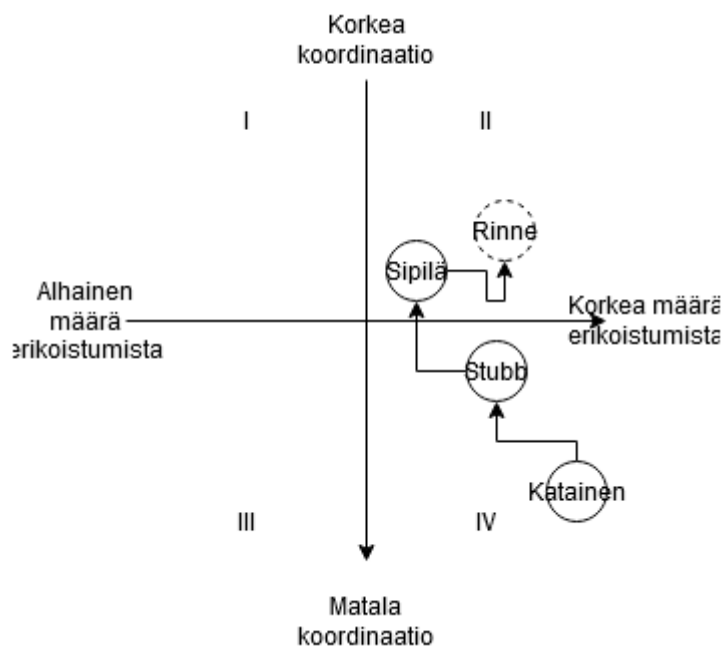
Pollitt ja Bouckaert (2017, s. 23) esittävät, että verkostomaiset hallinnon koordinointikeinot ovat tyypillisiä juuri New Public Governance-suuntaukselle. Osborne (2010, s. 414) esittää, että New Public Governance -suuntauksen tunnuspiirteitä ovat sidosryhmien hallinta, joka tapahtuu organisaatiorajat ylittävällä yhteistyöllä, tavoitteenaan pitkällä aikavälillä kestävät politiikkatoimet ja julkiset palvelut. Tämä tapahtuu yksittäisten hallinnonalojen panos-tuotos-ohjauksen sijaan hallinnonalojen verkostojen sitouttamisella tavoitteisiin. Näin pyritään vastaamaan monimutkaisemmaksi muuttuneeseen maailmaan, jossa ongelmat ylittävät sektorirajat ja näin myös ratkaisujen on oltava vastaavanlaisia. (Osborne, 2010, s. 414.)

Asia ei kuitenkaan sinällään ole niin yksinkertainen, sillä koordinaatioasteesta riippumatta ja käytetystä mekanismista huolimatta hallitusohjelman tavoitteissa epäonnistutaan, mikäli poliittista tahtoa niiden läpiviemiseksi ei ole. Näin ollen koordinaatioaste on kaikissa tilanteissa alisteinen poliittisen tahdon olemassaololle eikä yksinään takaa onnistunutta lopputulosta. Onnistumista on varsin mahdoton arvioida kvantitatiivisesti, sillä poliittisen tahdon määrälle tuskin löytyy mitattavaa suuretta.

Aineistoanalyysin perusteella on joka tapauksessa havaittavissa koordinaation painopisteen siirtyminen yksittäisistä toimenpiteistä strategisten kokonaisuuksien koordinaation suuntaan. Strategisissa kokonaisuuksissa on nimetty ministerityöryhmät entisten vastuuministeriöiden sijaan. Ministerit ovat yhä useammin vastuussa kollektiivisemmin strategisista linjauksista entisten yksittäisten vastuuministereiden sijaan. Samalla strate-

gisten linjausten toimeenpano on siirretty enemmän ministeriöiden virkakunnan vastuulle. Toimenpiteiden koordinointi ja siihen liittyvä erimielisyyksien sovittelu ja konfliktien ratkaisu on varsin selkeästi siirretty vastuuministeriöiltä poliittisten päättäjien ratkaistavaksi. Samalla poliittisen koordinaation suunta on ollut enemmän kohti työryhmiä, jotta kollegiaalisuuden periaate korostuisi vastuuministerin henkilökohtaisen vastuun sijasta.

Perustuen luvussa 3 esitettyyn kaavioon koordinaation kehitystrendistä (Verhoest & Bouackert, 2005) ja analyysistä johdettuun arvioon koordinaation etenemisestä Suomessa, voidaan Suomi sijoittaa Kataisen hallituskauden aikana koordinaation etenemisvaiheeseen 2, eli korkean erikoistumisen mutta matalan strategisen koordinaation vaiheeseen. Tämän jälkeen on Sipilän kaudella siirrytty lähemmäs vaihetta kolme, eli korkean erikoistumisen ja koordinaation vaiheeseen.



Kuva 3 Hallituskausien sijoittuminen koordinaation nelikenttään, kirjoittajan näkemys

Kuvassa kolme on esitetty päätelmä koordinaation kehityksestä hallituskausittain. Kehitys on kuitenkin vielä Rinteen ja Marinin kaudella kesken, ottaen huomioon, että uusia hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan sisällytettiin elementtejä, jotka vahvistivat erikoistumista. Näin ollen Bouckaertin ja Verhoestin hypoteesi koordinaation kehityskulusta näyttää ainakin tässä tapauksessa pitävän paikkansa. Koordinaatiolla tasapainoillaan Verhoestin ja Bouckaertin mukaan erikoistumisen ja tehokkuuden välillä, haluamatta menettää kummankaan hyötyjä.

5.2 Päätelmät valtioneuvoston ytimestä koordinoivana instituutiona

Valtioneuvoston ydin näyttäytyy institutionalisoituneena toimijana, jonka koordinoiva rooli on vahvistunut Kataisen ja Sipilän hallitusten aikana. Valtioneuvoston kanslian koordinoiva rooli on vahvistunut suhteessa Kataisen hallituksen aikaiseen ja sille on erikseen asetettu nimenomaisesti koordinaatioon liittyviä vastuutehtäviä. Valtioneuvoston kanslian koordinaatiovastuu perustuu ennen kaikkea strategisen hallitusohjelman toteuttamiseen ja seurantaan. Valtiovarainministeriön koordinaatorooli keskittyy taloudellisten reunaehtojen määrittämiseen, joka tapahtuu sekä budjettiriihessä että pidemmällä aikajänteellä julkisen talouden suunnitelmassa.

Koordinaation keinot ovat myös selkeytyneet ja vahvistuneet. Strategisen hallitusohjelman esittäminen tulevien hallitusohjelmien peruskaavaksi vuoden 2015 eduskuntavaalien jälkeen oli merkittävä ohjaava toimenpide, jolla valtioneuvoston ytimen institutionaalinen merkitys kasvoi suhteessa sekä aiempaan että suhteessa poliittisiin päätöksentekijöihin. Vuonna 2014 käyttöön otettu julkisen talouden suunnitelma puolestaan vahvisti valtioneuvoston ytimen roolia entisestään, kun kuntatalous ja eläkerahastot otettiin kehysmenettelyn piiriin. Strateginen hallitusohjelma, sen toimeenpanosuunnitelma ja julkisen talouden suunnitelma näyttäytyvät tämän tutkimuksen pohjalta keskeisimpinä koordinoivina työkaluina valtioneuvoston ytimen toiminnassa.

Tutkimuksen perusteella tyypillisimpiä koordinaatiomekanismeja läpi hallituskausien ovat hierarkkiset koordinaatiomekanismit, mutta verkostomaiset ovat lähes yhtä tyypillisiä. Markkinatyypisiä koordinaatiomekanismeja käytettiin ennen kaikkea Sipilän kaudella, erityisesti valtion omistajaohjauspolitiikkaa koordinoitaessa. Valtiontaloudessa otettiin käyttöön myös markkinamekanismeja NPM -ajattelun hengessä, erityisesti ministeriöiden budjetoinnin suhteen. Nämä tulokset ovat osittain linjassa aiempien aiheita käsittelevien tutkimusten kanssa mm., jotka sijoittavat Suomen niin kutsuttujen uusweberiläisten valtioiden luokkaan. Uusweberiläisessä mallissa perinteisiä hierarkkisia koordinaatiomekanismeja uudistetaan ja niiden rinnalle tuodaan erityisesti verkostomaisia koordinaatiomekanismeja, hierarkkisten kuitenkin säilyessä hallitsevina (Pollitt & Bouckaert, 2017, ss. 121–122). Markkinatyypisiä mekanismeista käytetään tällaisissa maissa harvoin ja näyttääkin siltä, että Sipilän hallituksen markkinatyypiset koordinaatiomekanismit jäivät jonkinasteiseksi kokeiluksi ja Rinteen hallitus on palannut tyypillisempään hierarkkis–verkostomaiseen malliin.

Valtioneuvoston ytimen kasvaneesta institutionaalisesta roolista huolimatta hallitusohjelman toteuttaminen ja koordinaatiomekanismit ovat edelleen tai jopa entistä enemmän riippuvaisia hallituspuolueiden keskinäisestä yhteistyöstä. Vaikka valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia ovat vastuussa koordinaation toteutumisesta, koordinaatiota ohjaavat päätökset syntyvät edelleen iltakouluissa, strategiaistunnoissa, ministerityöryhmissä sekä puoluejohtajien keskinäisissä tapaamisissa.

Valtioneuvoston ytimen toiminta näyttäytyy näin ollen sekä hallinnollisena että poliittisena toimintana, jonka hallinnollinen puoli seuraa osittain uusinstitutionalismsin viitoittamalla tiellä ja omaksuu diffuusion kautta globaaleja trendejä, kuten yhtenäistä valtioneuvostoa edistäviä reformiajatuksia sekä toiminnan projektimaisuutta ja rationaalisuutta korostavia suuntauksia. Poliittinen puoli taas vaikuttaa siirtyneen yksittäisten toimenpiteiden mikromanageroinnista strategisten kokonaisuuksien ohjaukseen sekä vahvem-

paan poliittiseen kontrolliin sellaisista kokonaisuuksista, jotka vielä Kataisen kaudella jätettiin yksistään ministeriöiden vastuulle.

Poliittinen puoli näyttäisi tulosten valossa pyrkivän muovaamaan valtioneuvoston ytimestä instituution, jolla on nimenomaisesti poliittista tahtoa edistävä koordinaatorooli. Näin ollen hallinnon tehokkuutta arvioidaan poliittisessa päädyssä ennen kaikkea niistä lähtökohdista, jotka edistävät hallituksen poliittisen ohjelman toteuttamista. Tämä voi osaltaan olla ristiriidassa hallinnon tietopohjan ja toimintakulttuurin kanssa.

Valtioneuvoston ytimen koordinaatiomekanismien kehitys vaikuttaisi heijastelevan tätä kaksijakoisuutta: se on alisteisia toisaalta sekä poliittiselle tahdolle että vallitseville globaaleille suuntauksille. Merkittäviä institutionalisoituja koordinaation muotoja ovat kansliapäällikkökokoukset, strategiaistunnot/iltakoulut sekä ministerityöryhmät, joiden jäseninä ovat useampien ministeriöiden ministerit ja virkamiehet sekä jäsen valtioneuvoston kanslian strategiasastolta. Näiden päätöksentekofoorumien asemaa on vahvistettu ja virallistettu.

Lisäksi valtioneuvoston budjettimenettelyä ja julkisen talouden suunnitelmaa voidaan pitää institutionalisoituneena koordinaation muotona. Valtioneuvoston kanslian rooli korostuu hallitusohjelman kirjausten seurannassa ja valvonnassa, valtiovarainministeriön puolestaan kirjausten rahoituksessa. Tämä tulos on linjassa Alterin (2016) väitteen kanssa siitä, että valtioneuvoston ytimen muodostavat Suomessa ministeriötasolla nimenomaisesti valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön rooli näyttäytyy vahvana, mutta ei kuitenkaan koko valtioneuvoston toimintaa koordinoivana virastona. Tämä voi toisaalta johtua siitä, että sote-uudistus on ollut jokaisen tarkastelujakson hallituksen agendalla ja sosiaali- ja terveysministeriön rooli uudistuksen valmistelussa on ollut suuri.

Tutkimuksen osoittamien kehityskulkujen perusteella strateginen hallitusohjelma on tullut toistaiseksi jäädäkseen Suomen poliittishallinnolliseen kulttuuriin. Toisaalta näyttää myös siltä, että perinteisten ja uusien toimintatapojen yhteensovittamisessa on ollut haasteita ja tämä näkyy erityisesti Rinteen hallitusohjelmassa, jossa on havaittavissa paluuta yksityiskohtaisempaan suuntaan.

Poliittisen ohjauksen tietoisesti vahvistettu rooli asettaa myös paineita ja uusia vaatimuksia poliittisen johdon toiminnalle, sillä järjestelmää on kehitetty siihen suuntaan, että se vastaisi poliittista tahtoa paremmin. Mikäli poliittisen tahdon muodostaminen on vaikeaa tai mahdotonta, päädytään ongelmiin myös valtioneuvoton ytimen toiminnassa. Hallinnollisen puolen toiminta on luonteeltaan osittain pysyvämpää, tosin senkään toimijuutta ei tulisi väheksyä.

6 Mahdolliset poliittiset ja eettiset ulottuvuudet

Tutkielma asettuu hallinnon- ja organisaatioiden tutkimuksen jatkumoon, tarkastellen hallinnan mekanismeja ja kehitystä uusinstitutionalistisista lähtökohdista. Suomen valtioneuvoston ytimen kykyä koordinoida politiikkatoimia näistä teoreettisista lähtökohdista ei ole aiemmin tutkittu, eikä valtioneuvoston ydintä tarkastella kokonaisuutena Suomea käsittelevässä aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa.

Markkina- ja verkostotyyppiset koordinaatiomekanismit eivät ole saaneet merkittävää jalansijaa julkishallinnon koordinaatiossa Suomessa, toisin kuin Bouckaertin ym. hypoteesi antaisi olettaa. Toisaalta tämä tutkimus vahvistaa Suomen sijoittumisen enemmänkin uusweberiläiseen koulukuntaan, jossa on elementtejä uudesta julkishallinnosta. Hierarkkiset mekanismit ovat edelleen hallitsevassa asemassa, mutta varsinkin koordinaation suhteen on omaksuttu paljon verkostohallintoon liittyviä mekanismeja.

Tämä tutkielma on keskittynyt erityisesti valtioneuvoston ytimen institutionalisoituneisiin mekanismeihin, jotka on nimetty erikseen aineistossa. Näin ollen epäviralliset koordinaatiomekanismit, käytäväkeskustelut ja lehmänkaupat jäävät aineiston ulkopuolelle, vaikka voidaan olettaa, että niillä on merkittäväkin rooli valtioneuvoston toiminnan koordinoinnissa. Jatkotutkimuksen kannalta tällaisten epävirallisten koordinaatio-toimien tarkastelu olisi ehdottomasti mielekästä, joskin varsin vaikeasti toteutettavissa.

Jatkotutkimuksessa olisi myös syytä perehtyä hienojakoisempaan tarkasteluun hallituksen toimeenpanosuunnitelman eri toimenpiteiden vaikutuksesta hallitusohjelman toteutumiseen. Näin voitaisiin arvioida, onko hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelman toimenpiteistä jotkin sellaisia, joilla ei olla saavutettu tuloksia millään hallituskaudella. Samalla voitaisiin tehostaa jotain koordinaatiomekanismeja, jos tehottomat koordinaatio-työkalut voitaisiin tunnistaa. Tämä ei sinällään edellyttäisi esimerkiksi juuri Suomen valtioneuvoston ytimen toimenpiteiden analysointia, vaan olisi tietyin varauksin sovellettavissa mihin tahansa OECD-maahan.

Tämä tutkielma lisää myös ymmärrystä siitä, miten valtioneuvoston ydin Suomessa toimii ja millaisia keinoja se käyttää hallitusohjelmien toteuttamiseksi. Valtioneuvoston ydin on ennen kaikkea tunnistettavissa oleva instituutio, jolla on suoraa vaikutusta hallitusohjelmien laatimiseen, seurantaan ja ainakin välillistä vaikutusta sen toteutumiseen. Valtioneuvoston kanslian ja valtionvarainministeriön vaikutus valtioneuvoston ytimessä on helposti havaittavissa, mutta poliittisen johdon rooli hakee mitä ilmeisemmin paikkaansa jokaisella hallituskaudella erikseen. Valtioneuvoston ytimen toiminta täyttää aiemmassa kirjallisuudessa määritellyt kriteerit, kuten politiikan ja politiikkatoimien koordinaation sekä valtioneuvoston keskinäisten ristiriitojen sovittelun. Valtioneuvoston ydintä olisi jatkossa mielekästä tarkastella instituutiona, vaikka sitä ei kokonaisuutena ole määritelty esimerkiksi lainsäädännön tasolla. Silti valtioneuvoston ytimen toiminta on todellista toimintaa eikä näennäistoimintaa. Valtioneuvoston toiminta myös kehittyy, institutionalisoituu ja reagoi hallinnon tutkimuksessa havaittuihin globaaleihin hallinnan trendeihin.

Tutkielma jatkaa aiempaa Suomen valtionhallinnon institutionaalisen tarkastelun perinnettä, vahvistaen osaltaan käsitystä siitä, että globaaleja hallinnon trendejä omaksutaan diffuusion kautta Suomen valtionhallinnossa varsin ahkerasti, ja että merkittävää kokeiluhallua valtioneuvoston toiminnan kehittämiseksi on olemassa niin virkakunnan kuin poliittisten päättäjien puolesta, vaikka kehitystä voidaankin pitää osittain poukkoilevana.

Lähdeluettelo

- Ahonen, P. (2014). Kerron viimeinkin, mitä neo-institutionalismi oikein on! *Hallinnon tutkimus*, 33, 78–79.
- Ahonen, P. (2018). It Happens There, Why Not Here? Efforts towards Better Coordination in the Finnish National Central Government. *ECPR General Conference*. Hamburg.
- Alessandro, M.; Lafuente, M.; & Santiso, C. (2013). *The Role of the Center of Government - A Literature Review*. Inter-American Development Bank.
- Alter, R. (2019). *Valtioneuvoston ydin Suomessa - miten valmistausta paremmin tulevaisuuteen*. Sitra.
- Anoschkin, K. (2015). *Poliittinen johtaminen policy-ongelmana valtioneuvostossa*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Bouckaert, G.; Peters, G. B.; & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bouckaert, G.; Van Dooren, W.; & Halligan, J. (2015). *Performance Management in the Public Sector*. Lontoo: Routledge.
- Boxenbaum, E.; & Jonsson, S. (2017). Isomorphism, Diffusion and Decoupling: Concept Evolution and Theoretical Challenges. Teoksessa R. Greenwood; C. Oliver; T. B. Lawrence; & R. E. Meyer, *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (2nd edition p., ss. 77–102). Los Angeles, London: SAGE publishing.

- Cho, W.;Im, T.;Porumbescu, G.;Lee, H.;& Park, J. (2013). A cross-country study of the relationship between Weberian bureaucracy and government performance. *International Review of Public Administration*, 18(3), 115–137. doi: 10.1080/12294659.2013.10805266
- Considine, M. (2002). Joined at the lip? What does network research tell us about governance? *Knowledge, Networks and Joined-Up Government*,. Melbourne: University of Melbourne.
- Denzin, N. K. (1970). *The Research Act in Sociology: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. London: Butterworth.
- Dunleavy, P.;Margetts, H.;Bastow, S.;& Tinkler, J. (2008). New Public Management Is Dead—LongLive Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 467–494.
- Evans, P.;& Rauch, J. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.
- Goetz, K. H.;& Margetts, H. Z. (1999). The Solitary Center: The Core Executive in Central and Eastern Europe. *Governance*, 12(4), 425–453.
- Gråsten, H. (2. Huhtikuu 2019). Katso jättilista: Sipilän hallitus toteutti kovat leikkaukset - silti moni tärkeistä tavoitteista jäi saavuttamatta. *Iltalehti*. Noudettu osoitteesta <https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/b1e49523-ada1-48ca-a4c2-d9b494b5f9e6>
- Hallinnon rakenteet*. (12. Helmikuu 2020). Noudettu osoitteesta Valtiovarainministeriö: <https://vm.fi/hallintopolitiikka/hallinnon-rakenteet>
- Hallituksen strategiasihteeristö. (2018). *Ratkaisujen Suomi: Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2018-2019*. Valtioneuvoston kanslia.

- Hallitusohjelman seurantahanke KOKKA. (2011). *Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla - tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja.
- Heikkinen, S.;& Tiihonen, S. (2010). *Valtiovarainministeriön historia. 3. Hyvinvoinnin turvaaja 1966–2009*. Helsinki: Edita.
- Hooghe, L.;& Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.
- Hyrsky, K. (12. Maaliskuu 2020). Erityisasiantuntija. (J. Ihatsu, Haastattelija)
- Hyssälä, L.;& Backman, J. (2018). *Kansanvallan peruskorjaus - kaikki keinot käyttöön*. Sitra.
- Kekkonen, S.;& Raunio, T. (2011). Towards Stronger Political Steering: Program Management Reform in the Finnish Government. Teoksessa C. Dahlström;J. Pierre;& G. Peters, *Steering From the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies* (ss. 249–260). Toronto: University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division.
- Kettunen, P.;Sandberg, S.;& Fredriksson, C. (2016). *Eurooppalaiset hallintojärjestelmät vertailussa*. Valtioneuvoston kanslia.
- Lowndes, V.;& Roberts, M. (2013). *Why institutions matter. The new institutionalism in political science*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Metcalf, J. L. (1.. Kesäkuu 1995). International Policy Co-Ordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences Vol. 60 issue 2*, ss. 271–290.
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets : The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Physica Verlag.

- Meyer, W.;& Baltes, K. (2004). Network failures – How realistic is durable cooperation in global governance? Teoksessa J. Klaus;M. Binder;& A. Wieczorek (Toim.), *Governance for Industrial Transformation. Proceedings of the 2003 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change* (ss. 31–57). Berlin: Environmental Policy Research Centre.
- Ministeriön tehtävä ja tavoitteet.* (12. Helmikuu 2020). Noudettu osoitteesta Valtioneuvoston kanslia: <https://vnk.fi/ministerio>
- Nalbantoglu, M.;& Luukka, T. (28. toukokuu 2018). Sipilän johdolla laadittiin insinöörimäinen hallitusohjelma ja tavoitteille 28 mittaria – HS kävi läpi tavoitteiden toteutumisen. *Helsingin Sanomat*.
- OECD. (2010). Public Administration after "New Public Management" . *Value for Money in Government* . Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018). *Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government*. OECD Centres of Government.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance*. Routledge.
- Peters, B. G. (2005). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism* (2nd edition p.). London: Continuum.
- Peters, G. B.;Erkkilä, T.;& Maravić, P. (2016). *Public Administration : Research Strategies, Concepts, and Methods*. New York: Routledge.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Buckingham: Open University Press.
- Pollitt, C.;& Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform : A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity* (4 p.). Oxford: Oxford University Press.
- Ramesh, M.;Araral, E.;& Wu, X. (2010). *Reasserting the Public in Public Services : New Public Management Reforms*. Routledge.

- Richards, D.;& Smith, M. (2006). The Tensions of Political Control and Administrative Autonomy: from NPM to a Reconstituted Westminster Model. Teoksessa P. Laegreid;& T. Christensen, *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State* (ss. 181–198). Edward Elgar Publishing.
- Schendler, K.;& Proeller, I. (2020). *Outcome-oriented Public Management : A Responsibility-based Approach to the New Public Management*. Charlotte: Information Age Publishing.
- Suomi.fi. (27. 3 2020). Noudettu osoitteesta Näin julkinen hallinto toimii:
<https://www.suomi.fi/kansalaiselle/oikeudet-ja-velvollisuudet/digituki-ja-hallintopalvelut/opas/nain-julkinen-hallinto-toimii>
- Tolbert, P. S.;& Zucker, L. G. (1983). Institutional Sources of Change in Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, 28(1), 22–39.
- Tuomi, J.;& Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Jyväskylä: Gummerus.
- Tuominen-Thuesen, M.;Pekkala, H.;Sievänen, R.;Karlsson, S.;Ali-Yrkkö, J.;Pajarinen, M.;& Ahonen, P. (2019). *Valtion omistajaohjauksen arviointi*. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjja.
- Walle, S.;& Groenewalrd, S. (2011). New Steering Concepts in Public Management. *Research in public policy analysis and management vol 21*.
- Valtioneuvosto. (2011). *Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma*. Valtioneuvoston periaatepäätös.
- Valtioneuvosto. (2019). *Osaava ja osallistava Suomi - sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Valtioneuvoston julkaisuja.
doi:http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3

Valtioneuvosto. (2019). *Osallistava ja osaava Suomi - sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Helsinki: Hallituksen julkaisuja.

Valtioneuvosto. (29. 5 2019). *Sipilän hallituksen ministerityöryhmät*. Noudettu osoitteesta Valtioneuvosto: <https://valtioneuvosto.fi/sipilan-hallitus/ministerityoryhmat>

Valtioneuvoston kanslia. (2011). *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma*.

Valtioneuvoston kanslia. (3. . Joulukuu 2014). Vahva-hankkeen asettamispäätös. *Asettamispäätös*. Valtioneuvoston kanslia. Noudettu osoitteesta https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/01ff3b43-c0d1-4200-ba37-24188db1995a/8e46e20a-2c7f-4a82-ba97-c5b4ede02aee/ASETTAMISPAATOS_20141210131500.PDF

Valtioneuvoston kanslia. (2015). *Ratkaisujen Suomi: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma*. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

Valtioneuvoston kanslia. (1.. Syyskuu 2016). Valtioneuvoston yhteisen virtuaalityöpöydän suunnittelu-, toteutus- ja käyttöönottohanke. *Asettamispäätös*.

Valtioneuvoston kehittämistyöryhmä. (2017). *Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvitys. Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 15/2017.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. (2016). *Eurooppalaiset hallintojärjestelmät vertailussa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 37/2016.

Valtioneuvoston viestintäosasto. (23. maaliskuu 2015). *Arvio Kataisen ja Stubbin hallitusohjelmien toteutumisesta valmistui*. Noudettu osoitteesta Tiedote 154/2015.

Valtiovarainministeriö. (2014). *Keskushallinnon virastorakenneselvitys*.

Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2014.

Valtiovarainministeriö. (2014). *Päätöksistä muutoksiin: Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen - hankkeen raportti ja toimenpidesuosituks*. VM142:0 0/2013.

Valtiovarainministeriö. (2016). *Keskushallinnon uudistushankkeen esiselvitys – Lähtökohdat ja esiselvityksen tulokset*. Valtiovarainministeriön julkaisu – 37/2016.

Valtiovarainministeriö. (2019). *Maakunta- ja sote-uudistuksen loppuraportti*.

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:40. Noudettu osoitteesta

<https://vm.fi/documents/10623/13586275/Maakunta-+ja+sote-uudistuksen+loppuraportti/f8e749d4-fa0a-c295-739c-3f1931213306/Maakunta-+ja+sote-uudistuksen+loppuraportti.pdf>

van Thiel, S. (2010). Mapping coordination reforms, part I? *International Review of Administrative Sciences*, 76(4), 810–812.

Verhoest, K.;& Bouackert, G. (2005). *Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination*.

Virtanen, P.;Uusikylä, P.;Jalava, J.;Tiihonen, S.;Laitinen, L.;& Noro, K. (2016).

Valtioneuvoston yhtenäisyys - kansainvälinen vertaileva tutkimus. Helsinki:

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 49/2016. Noudettu osoitteesta

[https://tietokayttoon.fi/documents/10616/1034423/Valtioneuvoston+yhten%C3%A4isyys+%E2%80%93+kansainv%C3%A4linen+vertaileva+tutkimus/88fc88b4-31a0-4ecb-9af6-](https://tietokayttoon.fi/documents/10616/1034423/Valtioneuvoston+yhten%C3%A4isyys+%E2%80%93+kansainv%C3%A4linen+vertaileva+tutkimus/88fc88b4-31a0-4ecb-9af6-1b78585b8772/Valtioneuvoston+yhten%C3%A4isyys+%E2%80%93+kansainv%C3%A4linen+vertaileva+tutkimus.pdf)

[1b78585b8772/Valtioneuvoston+yhten%C3%A4isyys+%E2%80%93+kansainv%C3%A4linen+vertaileva+tutkimus.pdf](https://tietokayttoon.fi/documents/10616/1034423/Valtioneuvoston+yhten%C3%A4isyys+%E2%80%93+kansainv%C3%A4linen+vertaileva+tutkimus.pdf)

VNK. (20. Maaliskuu 2015). *Jyrki Kataisen ja Alexander Stubbin hallitusohjelmien loppuseuranta 2015*. Noudettu osoitteesta Avoindata.fi.

Wollsten, P. (2016). *Koordinaation jäljillä : Sote- ja aluehallintouudistuksen valmisteluaineiston tarkastelu NPM- ja post-NPM -ilmiöiden valossa*. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Liite 1: Valtioneuvoston kehittämishankkeiden suositukset 2010-luvulla

KOKKA-hankkeen suositukset koskien koordinaatiota (Hallitusohjelman seurantahanke KOKKA, 2011, s. 44)

Hallituksen strategian johdonmukainen toteuttaminen edellyttää saumatonta yhteistyötä pääministerin ja valtiovarainministerin välillä. Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön on koordinoitava strategia-asiakirjan ja kehyspääatöksen valmistelu strategiaistuntoa varten niin, että hallitusohjelman prioriteetit ovat toteutettavissa kehysrajoitteen puitteissa. Näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa tämä edellyttää huomattavia muutoksia menorakenteessa. Talouspoliittinen ministerivaliokunta vastaa luontevimmin tällaisten julkisen talouden strategisten kysymysten valmistelun poliittisesta ohjauksesta.

Kun edessä on suuri resurssien uudelleenkohdennuksen tarve, on ensiarvoisen tärkeää, että hallituksen käytössä olevia poikkihallinnollisen työskentelyn välineitä kehitetään. Poliittikka-prioriteettien toteuttamiseksi tarvitaan myös edelleen kehitettyjä poikkihallinnollisen valmistelun tapoja viime vaalikausina käytössä olleiden politiikkaohjelmien ohella.

OHRA-hankkeen suositukset (Valtiovarainministeriö, 2014)

1. Hallitusohjelma kirjoitetaan nykyistä linjaavammaksi ja siinä vältetään yksityiskohtaisten toimien määrittelemistä koko hallituskautta sitoviksi.
2. Hallitusohjelma nimeää selkeästi hallituksen keskeisimmät politiikkatavoitteet (3-5). Näille tavoitteille rakennetaan hallitusohjelman valmistuttua toimenpidekokonaisuuDET, ns. paketit, joiden etenemistä hallituskaudella erityisesti seurataan.
3. Hallitusohjelman valmistelun tueksi laaditaan tiivis, valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteistyössä koordinoima hallituksen aloitusvaiheen tilannekuvaa koskeva yhteenvetoaineisto.
4. Hallituksen aloittaessa toimintansa käynnistyy välittömästi kolmen kuukauden poliittisesti ohjattu hallituksen toimintasuunnitelman valmistelu, jossa poliittinen ja virkamiesjohto yhdessä konkretisoivat hallitusohjelman vaalikaudella toimeenpantavaksi suunnitelmaksi. Tässä ehdotettu valmistelu ja nykyinen JTS-prosessi integroidaan. Toimintasuunnitelma tuodaan eduskuntaan selontekona.
5. Hallitus ohjaa toimintasuunnitelmansa valmistelua ja tarkistamista sopimallaan kokoonpanolla.
6. Virkamiestasolla toimintasuunnitelmaprosessin omistaja olisi valmistelua koordinoiva pääsihteeristö, jota johtaisi pääministerin valtiosihteeri yhteistyössä valtiovarainministeriön valtiosihteeri kansliapäällikkönä kanssa. Kansliapäällikkökokouksen rooli ministeriöiden välisten kysymysten yhteensovittajana vahvistuu ja puheenjohtajana toimivan VNK:n valtiosihteerin rinnalla jatkossa kansliapäällikkökokouksen varapuheenjohtajana on valtiovarainministeriön valtiosihteeri kansliapäällikkönä.
7. Hallituksella on vuosittain kevätkaudella hallituksen toimintasuunnitelman tarkistamispiste. Se on samanaikainen JTS:n tarkistuksen kanssa ja toimintasuunnitelman tarkistus tuodaan eduskuntaan selontekona. Hallitukselle järjestetään säännöllisesti tilaisuuksia yhteisen tilannekuvan ylläpitämiseksi, vähintään kerran vuodessa syyskauden alussa.
8. Lakisäateisten ministerivaliokuntien lisäksi asetetaan valmistelevia ministeriryhmiä hallituksen toimintasuunnitelmaan sisältyville politiikkapaketeille ja näiden lisäksi ministeriryhmiä vain erityisen painavista syistä.
9. Seuraavalla hallituskaudella tulevaisuusselontekomenettely päivitetään vastaamaan nykyisiä tarpeita ja kytketään kansalliseen ennakointimalliin.

10. Hallituksen toimintasuunnitelman painotukset huomioidaan ministeriöiden ja asiantuntijalaitosten tiedontuotannossa erityisesti tutkimussuunnitelmissa ja tulosohejauksessa.

11. Merkittävä osa valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimus-toiminnan (ns. TEAS-toiminta) rahoituksesta kohdennetaan hallituksen toiminta-suunnitelman pakettien tietotarpeisiin ja painotetaan siinä politiikkatoimien etukä-teisarviointitietoa. Lisäksi prosessissa varmistetaan, että hallituksella on mahdolli-suus aidosti vaikuttaa TEAS-aiheiden valintaan.

12. Hallituksen tilannekuvan ylläpitämistä tuetaan erityisesti koostamalla hallituksen käyttöön talouden ja yhteiskunnan tilannetta tiiviisti kuvaavaa tietoa. Tässä käyte-tään systemaattisesti hyväksi yhteiskunnan kehityksen indikaattoritietoa sekä TEAS-toiminnan ja strategisen tutkimuksen tuottamaa tietoa.

13. Hallituksen eduskunnalle annettavaa vuosikertomusta kehitetään johdonmukai-sesti hallituksen keskeistä politiikkaa kuvaavaksi raportoinniksi, jossa korostuu poli-tiikan vaikuttavuusnäkökulma.

14. Keskeisten säädösmuutosten ja muiden strategisten politiikkatoimien systemaat-tinen etukäteinen ja vaihtoehtoja tuottava vaikutusarviointi nostetaan välttämättö-mäksi edellytykseksi erityisesti hallituksen toimintasuunnitelman politiikkapakettien valmistelussa. Valtioneuvostoon perustetaan asiantuntijayksikkö, jonka ydintehtävänä on varmistaa, että hallituksella ja eduskunnalla on käytössään kunnollinen arvi-ointitieto päätettäessä keskeisistä rakenne- ja muista muutoksista. Vaikutusarvioin-nin tukiyksikkö perustetaan aluksi määräaikaisena.

15. Hallituksen toimintasuunnitelmasta erillisiä valtioneuvoston strategiatyyppejä ohjausasiakirjoja vähennetään reilusti seuraavalla hallituskaudella. Hallituskauden vaihtuessa 2015 valtioneuvoston strategiatyyppeiden ohjausasiakirjojen voimassaolo lakkaa, ellei toisin päätetä. Jatkossa voimassa olevat ohjausasiakirjat kootaan yhteen paikkaan.

16. Hallituksen toimintasuunnitelman politiikkapakettien tavoitteet otetaan huomi-oon valtioneuvoston talousarvioesityksessä ja tulosohejauksessa valtioneuvoston yh-teisinä vaikuttavuustavoitteina

17. Valtionhallinnon sisäiset konsernitavoitteet (esimerkiksi tiloja, henkilöstöä, ICT:tä ja hankintoja koskien) määritellään erillisessä prosessissa ja ne valmistellaan VM:n koordinoimana yhdessä konsernitoimijoiden kanssa.

KEHU-hankkeen suositukset 2017 (Valtioneuvoston kehittämistyöryhmä, 2017, ss. 41–42)

Perustuslain tarkistamista edellyttäviä muutoksia ei esitetty. Valtioneuvoston ohjesääntöä esitettiin tarkistettavaksi erityisesti mitä tulee ministeriöiden sisäisiin johtamisjärjestelmiin, poliittisten avustajien asemaan sekä poliittisten avustajien osallistumisoikeuteen kansliapäällikön johtoryhmiin. Kansliapäällikkökokouksen roolista ja tehtävistä komitea esitti säädettäväksi nykyistä tarkemmin. Poliittisten valtiosih-teereiden järjestelmän uudelleenarvioinnista se epäili seuraavan säädösmuutostarpeita.

Samalla ministeriöiden työjärjestyksiä komitea suositti tarkistettavaksi vastaamaan edellä mainittuja muutoksia sekä muita komitean suosituksia ja linjauksia. Valtioneuvostonkanslia on uudistanut joiltakin osin Ministerin käsikirjaa. Parlamentaarinen komitea esitti, että sen mietinnön suositukset ja linjaukset otetaan huomioon Ministerin käsikirjaa uudistettaessa.

Parlamentaarinen komitea esitti valtioneuvoston kanslialle puolueettoman selvitysmiehen nimeämistä arvioimaan poliittisen johdon palkkiotason määräytymisen perusteita. Komitea suositteli myös, että sen suositusten ja linjausten jatkotyöstäminen tapahtuisi virkatyönä valtioneuvostossa.

Liite 2 Sipilän hallitusohjelman toteutuminen

Kestävä kasvu ja julkinen talous

1. 10 miljardin euron säästö- ja rakenneohjelma.

Ei toteutunut

2. Velaksi eläminen loppuu ja julkisyhteisöjen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen tahtuu.

Toteutuu ainakin osittain.

3. Kokonaisveroaste ei nouse.

Toteutui

1. Työn teon kannustavuutta parannetaan, työllistämistä tehdään houkuttelevampaa, työvoimahallinnosta tehdään toimivampi ja kilpailukykyä parannetaan.

Toteutui

2. Työllisyysaste on nostettu 72 prosenttiin ja työllisten määrä on vahvistunut 110 000 henkilöllä. Investoinnit ylittävät poistot ja työpanoksen määrä on kasvanut.

Toteutui

3. Uudistukset lisäävät työn tarjontaa, yrittäjyyttä ja elinkeinorakenteen monipuolistumista sekä vahvistavat julkista taloutta yli miljardilla eurolla.

Toteutunut osittain

4. Työllistämisen houkuttelevuutta lisätään

Toteutunut osittain

5. Työvoimahallinnon toimivuutta parannetaan

Toteutunut osittain

6. Kilpailukykyä vahvistetaan

Toteutunut

7. Parannetaan työn teon kannustavuutta

Toteutunut

Osaaminen ja koulutus

1. Oppimisympäristöjä on modernisoitu, digitalisaation ja uuden pedagogiikan mahdollisuuksia hyödynnetään oppimisessa.

Toteutunut osittain.

2. Koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten määrä on vähentynyt

Toteutunut

3. Koulutuksen keskeyttäneiden määrä on laskenut.

Toteutunut

4. Koulutuksen ja työelämän välinen vuorovaikutus on lisääntynyt

Toteutunut

5. Tutkimus- ja innovaatiotoiminnan laatu ja vaikuttavuus on lisääntynyt.

Toteutunut osittain

6. Koulutuksen ja tutkimuksen kansainvälisyys on lisääntynyt ja koulutusviennin esteet on purettu.

Toteutunut osittain.

Hyvinvointi ja terveys

1. Terveysten edistäminen ja varhainen tuki ovat vahvistuneet poikkihallinnollisesti päätöksenteossa, palveluissa ja työelämässä lainsäädäntömuutoksilla sekä paremmalla toimenpanolla.

Toteutunut osittain

2. Terveys- ja hyvinvointierot ovat kaventuneet.

Toteutunut osittain.

3. Eri ikäisten ihmisten vastuuta omasta terveydentilasta sekä elämäntavoista on tuettu. Julkinen palvelulupaus on määritelty yhteiskunnan taloudellisen kantokyvyn puitteissa. Ihmisten erilaisissa elämäntilanteissa toimivia valintoja on mahdollistettu enemmän.

Toteutunut osittain

4. Lasten ja perheiden hyvinvointi ja omat voimavarat ovat vahvistuneet.

Toteutunut osittain

5. Perhevapaauudistus

Ei toteutunut

5. Ikääntyneiden ihmisten kotiin saatavia palveluja on painotettu.

Toteutunut osittain.

7. Omaishoitoa on vahvistettu

Toteutunut

8. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on prantanut peruspalveluja ja tietojärjestelmiä

Ei toteutunut

6. Sosiaaliturvaa on uudistettu osallistavaksi ja työhön kannustavaksi.

Ei toteutunut

8. Järjestötyö ja vapaaehtoistoiminta ovat helpottuneet ja yhteisöllisyys lisääntynyt normeja purkamalla.

Toteutunut osittain

Biotalous ja puhtaat ratkaisut

1. Suomi on saavuttanut 2020-ilmastotavoitteet jo vaalikauden aikana. Fossiilista tuontienergiaa on korvattu puhtaalla ja uusiutuvalla kotimaisella energialla.

Toteutunut osittain

2. Uusia työpaikkoja on syntynyt cleantech-yritysten kasvun, kestävän luonnonvarojen käytön lisäämisen, maaseudun monialaisen yrittäjyyden ja tehokkaan kiertotalouden myötä ympäristön suojelusta tinkimättä.

Toteutunut osittain.

3. Ruoantuotannon kannattavuus on noussut ja kauppataase parantunut 500 miljoonalla eurolla.

Ei toteutunut

4. Uudistumista hidastavaa hallinnollista taakkaa on kevennetty tuntuvasti.

Toteutunut.

Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen

1. Määrätietoisella johtamismallilla on kehitetty käyttäjälähtöiset, tuottavuutta ja tuloksellisuutta nostavat yhden luukun digitaaliset julkiset palvelut.

Toteutunut osittain.

2. Julkinen päätöksenteko on innovatiivisesti mahdollistanut ja luonut Suomeen suotuisan toimintaympäristön digitaalisille palveluille ja teollisen internetin sovelluksille ja uusille liiketoimintamalleille.

Toteutunut osittain

3. Kansalaisten arkea ja yritystoimintaa [- -] on helpotettu merkittävästi turhaa sääntelyä purkamalla, hallinnollista taakkaa keventämällä ja lupaprosesseja sujuvoittamalla.

Toteutunut

4. Johtamista ja toimeenpanoa on rohkeasti uudistettu vahvistamalla tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja avoimuutta sekä hyödyntämällä kokeiluja ja kansalaisten osallisuutta tukevia toimintatapoja.

Mahdoton sanoa.

Liite 3: Käytetty aineisto

Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, saatavilla:

<https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a/Kataisen+hallituksen+ohjelma.pdf>

Jyrki Kataisen hallituksen strateginen toimeenpanosuunnitelma, saatavilla:

<https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/321857/Hallitusohjelman+strateginen+toimeenpanosuunnitelma/780ab6d0-00ec-4681-aa2a-4c6fc740783b/Hallitusohjelman+strateginen+toimeenpanosuunnitelma.pdf>

Alexander Stubbin hallituksen ohjelma, saatavilla:

<https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/145135/Stubbin+hallituksen+ohjelma/fafd39bc-307c-4cde-8b4c-b97724cf24ef/Stubbin+hallituksen+ohjelma.pdf>

Jyrki Kataisen ja Alexander Stubbin hallitusten loppuarvio, saatavilla:

<https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/321857/Hallitusohjelmien+loppuseuranta+032015.pdf/44d7de02-958c-4b1c-8633-201038a0f2f5/Hallitusohjelmien+loppuseuranta+032015.pdf>

Juha Sipilän hallituksen ohjelma, saatavilla

https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTE_TTY_netti.pdf

Juha Sipilän hallituksen toimeenpanosuunnitelma, saatavilla

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-582-2>

Juha Sipilän hallituksen vuosikertomus 2018, saatavilla:

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-711-6>

Antti Rinteen hallituksen ohjelma, saatavilla:

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>

Antti Rinteen hallituksen toimintasuunnitelma, saatavilla:

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-789-5>